



# ANÁLISIS Y PROPUESTAS

Para el fortalecimiento y sostenibilidad de los Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativa (CMVAP) en el Perú en la construcción de gobernanza





# CONTENIDO

---

Introducción | 6

**1** MARCO CONCEPTUAL SOBRE LA GOBERNANZA  
TERRITORIAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS | 9

**2** ANTECEDENTES | 17

**3** PROCESO DE  
INSTITUCIONALIZACIÓN | 27

**4** MODELO  
ORGANIZATIVO | 35

**5** MARCO  
NORMATIVO | 41

**6** PROPUESTAS DE LINEAMIENTOS PARA  
FORMULAR POLÍTICAS PÚBLICAS PARA  
PROMOVER LOS CMVAP EN UN CONTEXTO  
DE GOBERNANZA AMBIENTAL Y TERRITORIAL | 49

Referencias | 59

Anexo 1 | 62

Anexo 2 | 77

# INTRODUCCIÓN

Los Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativos (CMVAP) constituyen un importante mecanismo mediante el cual las poblaciones locales organizadas pueden conocer y tomar posición frente a los posibles efectos que genera la presencia de las actividades extractivas en sus correspondientes territorios, principalmente en relación a sus recursos fundamentales como el agua, el suelo y el aire. Pero también una oportunidad para que se fortalezcan las capacidades locales con propuestas de solución y con la construcción de alianzas institucionales diversas (ONG, entidades públicas, universidades), así como para que se faciliten los canales de diálogo y de negociación de las organizaciones comunales con las empresas extractivas en condiciones de mayor equidad y transparencia. Es decir, los CMVAP constituyen un componente de los procesos de construcción de gobernanza territorial y, en particular, ambiental.

Para que los CMVAP formen parte de estos propósitos se requiere el cumplimiento de algunas condiciones: que las organizaciones de base sean más representativas y asuman roles más protagónicos; que las entidades públicas, en el cumplimiento de sus competencias, reconozcan, acompañen y soporten los esfuerzos locales de monitoreo y vigilancia; que las empresas extractivas establezcan mecanismos dialogantes permanentes con las comunidades campesinas y los comités constituidos; y que los gobiernos municipales y regionales incluyan en sus mecanismos e instrumentos de gestión territorial las diversas formas que garantizan el buen aprovechamiento de sus recursos naturales, entre ellas, el apoyo al fortalecimiento de los CMVAP.

Desde estos enfoques, que tienen como marco común la construcción de gobernanza territorial, el presente documento pretende actualizar la información sobre la realidad de los CMVAP en los últimos quince años a partir de distintas fuentes: la normatividad generada; la identificación y el diagnóstico rápido de los mecanismos de monitoreo y vigilancia ambiental; las entrevistas a las y los diversos actores referenciales con el fin de comprender el aporte de los CMVAP a la construcción de gobernanza; y el reconocimiento de la importancia de los mecanismos participativos en la planificación territorial, entre otros aspectos.

Una conclusión general, importante y preocupante, es que en los últimos años se ha venido presentando una tendencia a la pérdida de interés sobre la importancia de los procesos y mecanismos de monitoreo y vigilancia participativos por parte de los diversos actores institucionales públicos y privados involucrados. Desde las entidades públicas el esfuerzo por promoverlos es muy escaso. Desde las empresas privadas la valoración que se les otorga es insuficiente. Y desde las organizaciones de base o locales se aprecian casos que ejemplifican iniciativas o esfuerzos muy plausibles de protección o cuidado ambiental frente a la presencia de actividades extractivas, como la conformación de los CMVAP o instancias afines, aunque sin la difusión o consolidación necesarias.

Desde estas constataciones de que se requieren cambios en las actitudes y decisiones de los diversos actores institucionales, lo que se propone, a partir de los estudios y aportes recibidos, es una serie de lineamientos para formular políticas públicas orientadas a retomar las iniciativas de conformación y fortalecimiento de los CMVAP con base en la construcción de alianzas y consensos sólidos y transparentes entre las diversas instituciones involucradas en la construcción de gobernanza territorial.

# 1

## MARCO CONCEPTUAL SOBRE LA GOBERNANZA TERRITORIAL Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

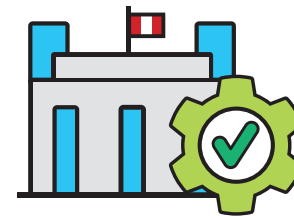


Joan Prats, citado por Astocasa (2010), desarrolla el concepto de que la gobernanza moderna se va construyendo sobre la conciencia creciente de los siguientes hechos: a) los gobiernos no son los únicos actores que afrontan las grandes cuestiones sociales, estas constituyen hoy desafíos también para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas privadas, sin desconocer la diversidad y hasta el conflicto entre ellas; b) para enfrentar eficazmente los grandes retos, además de los modos tradicionales de gobierno (burocracia y gerencia), debemos contar con nuevos modos que prioricen la búsqueda del buen gobierno, cambiando, para ello, las estructuras organizativas. Se requiere introducir flexibilidad y perfiles competenciales de los gerentes. La interacción necesita de dosis extraordinarias de visión estratégica, gestión de conflictos y construcción de consensos, cambio en los instrumentos de gestión, paso del plan a la estrategia y multiplicar el valor de la transparencia y la comunicación (p. 5).

Adicionalmente, Prats consideraba c) que no hay un modelo único de gobernanza, por lo tanto, esta no pretende ser un modelo organizativo y funcional de validez universal ni siquiera para las situaciones de alta complejidad; d) actualmente los desafíos sociales son el resultado de la interacción entre varios factores que rara vez son plenamente conocidos, no han sido causados ni se hallan bajo control de un solo actor. La clave para la gobernanza está en saber organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten confianza en la estructura de interdependencia; e) el gran desafío de las reformas administrativas hoy consiste en reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades de gobierno con base en la integración y la diferenciación de las diversas inquietudes e intereses de los actores expresados en los distintos procesos de integración; f) lo cual plantea exigencias importantes de rediseño organizacional de la estructura de personal, de procedimientos, de instrumentos de gestión y formulación presupuestaria, de transparencia y responsabilidad; g) para ello, tanto las reformas como las teorías tienen que focalizarse más en la interacción, a diferencia de como sucede en la aproximación tradicional, en el gobierno como acto único o sobre determinante de la acción de gobernar (p. 6).

Se puede afirmar, en términos generales, que, ante este panorama:

a



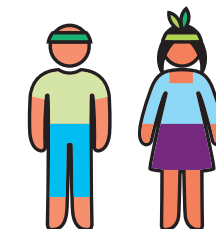
Las intervenciones del Estado han carecido de previsión y eficiencia como consecuencia de su opción política favorable al extractivismo, por considerar que no existen alternativas a este y por las débiles capacidades gubernamentales para prevenir y gestionar los conflictos socioambientales y orientar de manera más efectiva el uso del canon y las regalías por parte de los gobiernos locales y regionales.

b



El desempeño de las grandes y medianas empresas extractivas, en su mayor parte, ha precarizado más la gobernanza territorial por no considerar el enfoque de desarrollo territorial sostenible y por la implementación de estrategias de responsabilidad mediante el apoyo a algunas iniciativas locales, lo que objetivamente no ha contribuido al desarrollo local.

c



Las comunidades afectadas, marcadas por una histórica desconfianza hacia el Estado y las empresas —y las organizaciones sociales que los apoyan solidariamente—, han tenido respuestas reactivas, inmediatistas y desarticuladas que, si bien han mitigado algunos de los impactos producidos, no han incidido estratégicamente en la alta conflictividad generada por el extractivismo minero.

Es cierto que las entidades públicas han desarrollado algunas iniciativas interesantes, así como algunas empresas y comunidades e instituciones comprometidas. Pero ellas no han cambiado la tendencia general de que, a mayor extractivismo, mayores impactos, mayor conflictividad socioambiental, y menores niveles y consistencia de la gobernanza territorial, lo que se traduce en una continua pérdida de oportunidades de desarrollo.

Paralelamente, la preocupación por el extractivismo y sus múltiples implicancias es constante. Ella se expresa a través del seguimiento de la Defensoría del Pueblo y sus recomendaciones para fortalecer la gestión pública relacionada con esta problemática, así como por medio de las acciones de instancias competentes de la Presidencia del Consejo de Ministros y de los ministerios involucrados, que constituyen comisiones de alto nivel para intervenir en situaciones concretas. También se expresa en estudios académicos, incluyendo tesis profesionales, y en diagnósticos de organismos internacionales como el BID, el BM, la CEPAL y agencias de cooperación. Esta preocupación es abordada en artículos de expertos sobre aspectos de la conflictividad y en eventos de análisis y debates organizados por la sociedad civil con el apoyo de otras instituciones; se traduce en exigencias a los gobiernos y empresas que adopten acciones preventivas, estrategias más eficientes y demandas de mejora de la gestión de los conflictos; y hasta en compromisos, episódicos y frágiles, de los candidatos a cargos políticos en atender estas situaciones. Igualmente se presenta una permanente cobertura de los medios de comunicación de los conflictos, aunque sin un abordaje del fondo de los mismos, y con claros sesgos ideológicos, muchas veces ajenos a los derechos humanos, a la naturaleza, a los derechos de los trabajadores, de las comunidades directamente afectadas y de las poblaciones ubicadas en las zonas de influencia de las actividades extractivas.

En conjunto, estas y otras acciones han contribuido a un mejor conocimiento de las relaciones entre extractivismo, impactos y conflictividad, y a que el problema sea parte de la agenda pública, aunque no siempre con la prioridad y las orientaciones que ameritan, lo que no ayuda a incrementar la gobernanza en los territorios donde operan las empresas extractivas.

¿Existen respuestas a esta tendencia? ¿es posible construir consensos básicos entre el gobierno, las empresas y las comunidades para revertirla? ¿es posible fortalecer la gobernanza territorial con una gestión descentralizada y permanente en un contexto de extractivismo, y abrir así nuevos caminos de desarrollo local y regional?

Consideramos que la respuesta a estos problemas requiere el desarrollo de iniciativas convergentes desde diversas entradas. Sin duda, es amplio el listado de temas que se podrían proponer y de acciones que se

podrían realizar, pero la gravedad de la situación y la urgencia de respuestas apropiadas exige construir una agenda de gobernanza territorial con temas prioritarios en un contexto de extractivismo, y de acciones de incidencia política que sean realizables y eficaces. Se espera que, con estos criterios, la propuesta de agenda para la gobernanza se convierta en un medio articulador y movilizador de procesos de diálogo e interacción sostenidos para abordar las cuestiones prioritarias relacionadas con el extractivismo y sus consecuencias en el país, en coordinación con las acciones de los procesos de otros países.

Desde ese enfoque hay que medir o valorar las políticas públicas, las cuales constituyen uno de los instrumentos más importantes para generar mejores condiciones de gobernanza en un país. Para ello, es necesario crear nueva tecnología administrativa con base en el diálogo y la participación. Esto es clave para el cumplimiento de los objetivos del Estado. Así también, el desarrollo territorial requiere o exige de los actores locales y regionales miradas técnicas, económicas, científicas y sociales de largo plazo. De lo precedente se desprende que la gobernanza y la innovación técnico-social son ejes fundamentales para contribuir al desarrollo sostenible de un territorio. Igualmente, es indispensable contar con gestores públicos altamente calificados para la dirección y ejecución de dichas políticas y, de igual manera, los operadores técnicos de los gobiernos regionales y locales deben tener competencias coherentes con los objetivos del gobierno nacional; en el caso contrario, las políticas públicas no tendrán el éxito previsto y sus resultados serán insuficientes. Sobre todo, en el Perú, donde las políticas públicas se gestionan dentro de una estructura legal jerarquizada en la que el actor principal es el Poder Ejecutivo, que tiene competencias exclusivas para diseñar y supervisar políticas de alcance nacional y sectorial que deben cumplirse en todos los niveles. La gestión de políticas públicas, comprendida como las decisiones y acciones destinadas a resolver problemas públicos, requiere de capacidad técnica y habilidades de liderazgo de quienes toman las decisiones y, en general, de todos los ámbitos de gobierno. Al respecto, es evidente que en Perú existe una limitada eficiencia en la implementación de políticas públicas por carencias diversas en la gestión pública. Esta requiere ser flexible, creativa, eficaz, eficiente, con participación de actores locales; contar con visiones de futuro con pensamientos modernos que promuevan la práctica prospectiva y el aprendizaje continuo de las poblaciones (Caldas Jara & Castillo Santa María, 2021, p. 53).

Referirse a extractivismo nos conduce a concretar la definición de gobernanza hacia lo territorial, lo ambiental y los recursos naturales. La gobernanza territorial necesita de decisiones descentralizadas, cuyo marco general debe ser aportado por las políticas públicas nacionales y el impulso y fortalecimiento de la gobernanza nacional en general y la gobernanza ambiental en particular. En la gobernanza territorial es fundamental la participación ciudadana en la formulación e implementación de las políticas públicas. Esta participación constituye una responsabilidad y un derecho complementario a los tradicionales mecanismos de representatividad política. Es

una fortaleza de las instituciones gubernamentales que tienen a su cargo la ejecución de las políticas públicas, que contribuye con sistemas de gobernanza flexibles que propicien acciones coordinadas y cooperativas de actores gubernamentales y de la población en su conjunto. Actualmente, la administración pública requiere flexibilidad, creatividad, eficacia, participación y corresponsabilidad.

Igualmente, cabe añadir en estos conceptos la necesidad de la participación conjunta de todos los sectores en la toma de decisiones sobre las actividades extractivas, de los diversos niveles de Gobierno con responsabilidad sobre el territorio que alberga los recursos naturales, y que será impactado por esas actividades, de las empresas que intervienen, y también la participación de la población que habita en el territorio. (Ballón et al, 2017). Una buena gobernanza territorial se garantiza si el sistema de toma de decisiones es de carácter multisectorial, multinivel (gobierno central, gobiernos regionales y gobiernos locales) y multiactores (pueblos indígenas y afro, poblaciones locales y el sector privado). Además, deberá garantizar un equilibrio de las relaciones de poder, actualmente muy asimétricas, entre esos actores, para que las poblaciones y autoridades locales participen en igualdad de condiciones con el gobierno central y las empresas (Ballón et al, 2017).

La gobernanza ambiental debe encarar, de acuerdo con Iván Lanegra (2018), cinco problemas principales: la cooperación entre actores, la autoorganización como respuesta a la cooperación, la rendición de cuentas a través de diversos medios, la efectividad de las acciones colectivas en un contexto de cooperación y dispersión del poder y la interdisciplinariedad, en la medida en que la cooperación exige escuchar y comprender las opiniones de distintas disciplinas, las cuales sirven de base para la toma de decisiones de cada uno de los actores (pp. 33-34). En el mismo sentido, la CEPAL define la gobernanza de los recursos naturales como el gobierno de los procesos de interacción y toma de decisiones entre diversos actores, gubernamentales y/o no gubernamentales, involucrados en un problema colectivo relacionado a la gestión de los recursos naturales (propiedad, acceso, extracción, uso, conservación, apropiación y distribución de rentas) que, en un contexto dado, lleva a la creación, reforzamiento, reproducción o cambio de reglas institucionales, formales e informales, para resolver conflictos de interés sobre dichos recursos entre los actores involucrados. La gobernanza es una construcción social y política que dependerá de las percepciones, representaciones, valores, ideas, intereses y recursos de los diferentes actores públicos y privados que intervienen en el proceso (León & Muñoz, 2019, p. 11).

Es en este plano de creación de condiciones de gobernanza territorial y, en específico, ambiental, que cabe referirse a los Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativos (CMVAP) en relación a las actividades extractivistas, principalmente mineras y de hidrocarburos. Se trata de un espacio más concreto donde se pretende organizar y ejercitar un sistema de toma de decisiones entre comunidades organizadas, organismos

públicos de diversos ámbitos, empresas extractivas, sectores académicos, ONG y cooperación internacional, entre otros, para garantizar una gestión limpia y transparente de los recursos naturales y de los beneficios que implican para los territorios y sus poblaciones. Promover los CMVAP y garantizar su funcionamiento debe ser entendido como una contribución al proceso de construir gobernanza territorial y ambiental, y como una oportunidad de avanzar en esos procesos democráticos que proponen una visión diferente en la relación entre las personas y la naturaleza.

Lograr avances en la conformación, reconocimiento y fortalecimiento de los CMVAP implica no solamente abordar la agenda específica que se genera en los territorios frente a la presencia del extractivismo. Los comités pueden crear mejores condiciones para enfrentar los diversos y complejos desafíos que se presentan y dotar así al país y sus territorios de nuevas oportunidades de desarrollo sustentadas en el Buen Vivir.



# 2 ANTECEDENTES



Si bien la actividad minera y de hidrocarburos comenzó a ser desarrollada con mayor fuerza en la década de 1970 en el Perú, fue recién a partir de la década de 1990 que se aprueban los reglamentos de protección ambiental de las actividades de minería, hidrocarburos y electricidad, delegando la labor de fiscalización al Ministerio de Energía y Minas (MEM). En 1996, mediante la Ley N° 26734, la fiscalización de la generación eléctrica y la explotación de hidrocarburos estuvo a cargo del Organismo de Supervisión de la Inversión en Energía (OSINERG), que pasó a denominarse OSINERGMIN en el año 2007 al ampliar su rango hacia el sector minería con la Ley N° 28964.

En el año 2001 se promulga la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, que establece mecanismos de participación ciudadana (Art. 14, incisos a, b, c y d) a través del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), así como acciones de seguimiento y control (Art. 15).

Luego, en 2002, mediante la Resolución Ministerial N° 596-2002-EM/DM, se aprobó el Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales en el Sector Energía y Minas.

La Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) de 2004, incorpora la vigilancia y el monitoreo en la gestión ambiental. Por su parte, el Decreto Supremo N° 046-2004-EM, en el marco de la prórroga de los plazos para el cumplimiento de los proyectos ambientales de los PAMA, requiere, para la aprobación de dicha prórroga, la presentación de un programa de monitoreo y seguimiento con participación ciudadana. Además, la Resolución Ministerial N° 535-2004-MEM-DM aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana para la Realización de Actividades Energéticas dentro de los Procedimientos Administrativos de Evaluación de los Estudios Ambientales. En este, sin embargo, solo se hace mención a la organización de talleres informativos antes y durante el proceso de elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) o los Estudios de Impacto Ambiental Semidetallado (EIASd).

La Ley General del Ambiente, aprobada en 2005, fortalece las políticas públicas en materia ambiental, y su institucionalidad fue consolidada en 2008 con la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), entidad adscrita a dicho ministerio y que asumió las funciones de supervisión y fiscalización ambiental en minería en reemplazo del OSINERGMIN. Cabe señalar que la mencionada Ley General, en el marco de las acciones de fiscalización y control ambiental, dispone la participación activa de la ciudadanía a través de la vigilancia ciudadana y el monitoreo.

En 2009, mediante la Ley N° 29325, se creó el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) con el OEFA como su ente rector.

Más puntualmente, la participación ciudadana, realizada a través de la vigilancia y el monitoreo ambiental, fue establecida, en un principio, en 2008 mediante el Decreto Supremo N° 012-2008-EM, el Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos<sup>1</sup>. Si bien los mecanismos de participación ciudadana estipulados en el mencionado reglamento no contemplan la participación de los comités de monitoreo, sí consideran talleres informativos y audiencias públicas, entre otros. Asimismo, el Plan de Participación Ciudadana fue aprobado por la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE), sin mencionar si las opiniones de los grupos afectados eran de carácter vinculante y sin señalar la naturaleza de la conformación de los grupos del Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana.

En la misma línea, se promulgó el Decreto Supremo N° 028-2008-EM, Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, que establece mecanismos para que los ciudadanos organizados participen en el monitoreo y la vigilancia de las actividades mineras. En ambos casos, la implementación de los mecanismos de participación ciudadana corre a cargo del titular y se contempla la creación de una Oficina de Información Permanente y/o un Comité de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Participativo. Si bien la norma de participación ciudadana en la actividad minera se complementó con la Resolución Ministerial N° 304-2008-MEM/DM, esta solo mencionó el seguimiento y la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones del titular minero luego de aprobados los EIA o los EIASd. Lo que permanece es que los mecanismos de participación sean financiados y gestionados en función de los objetivos de las empresas.

Desde el lado del sector ambiente, se aprobó el Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, que establece el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales. Y en 2010, mediante la Resolución Ministerial N° 223-2010-MEM-DM, se aprobaron los Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades Eléctricas. Si bien durante la etapa posterior a la aprobación de los estudios ambientales se contempló la implementación del Comité de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana y/o el de la Oficina de Información y Participación Ciudadana teniendo en cuenta las particularidades de cada actividad eléctrica, ello se crea haciendo uso de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en el Plan de Participación Ciudadana que forma parte del Plan de

<sup>1</sup> En este se señala a PERUPETRO como conductor del proceso de participación ciudadana en el que se esté negociando o concursando para la suscripción de un contrato de exploración y/o explotación de hidrocarburos, etapa en la cual se incluye la difusión de información sobre el proyecto y las acciones que se vienen realizando para la negociación o concurso del contrato y la presentación oficial del nuevo contratista ante la población involucrada.

Relaciones Comunitarias aprobado con el EIA o Instrumento de Gestión Ambiental. Se estableció que los representantes del Comité de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana acompañen, en calidad de observadores, a la empresa y las autoridades encargadas de la supervisión y de la fiscalización de las actividades eléctricas y de la calidad ambiental.

Posteriormente, en 2012, se promulgó el reglamento de la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En esta se reconoce, como principios rectores del derecho a la consulta, la oportunidad, la interculturalidad, la buena fe, la flexibilidad, el plazo razonable, la ausencia de coacción o condicionamiento, y la información oportuna.

En noviembre de 2014, el proyecto de Ley N° 3937, Ley de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social Ciudadano e Indígena en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, ingresó a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. Dicho proyecto pasó por un proceso de elaboración de dos años con la participación de federaciones de comunidades campesinas e indígenas, pero no llegó a ser debatido. En el proyecto, en aras de mantener su autonomía, se proponían a las Organizaciones de Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social (OVMAS) como parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Este señala que, entre las atribuciones de las OVMAS, se encuentra proponer la declaración de emergencia ambiental y el establecimiento de áreas críticas que afecten la vida y salud por su nivel de contaminación, participar en los procesos de zonificación y ordenamiento territorial, proponer áreas que deban quedar libres de actividades extractivas cuando estas pongan en riesgo la supervivencia de la población, y realizar visitas inopinadas con sus monitores acreditados a las instalaciones de las empresas. Asimismo, propone que el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA)<sup>2</sup> incorpore y utilice, obligatoriamente, los reportes de las OVMAS en las etapas de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental.

Con el reconocimiento de las OVMAS como instancias autónomas integradas al Sistema Nacional de Gestión Ambiental, se esperaba que se institucionalice su aporte a la protección del ambiente y su apoyo a la supervisión y fiscalización que realizan las instituciones del Estado, siempre respetando sus formas organizativas tradicionales. El reconocimiento de las OVMAS y el carácter preventivo de sus acciones debiera permitir afrontar situaciones de eventual conflictividad social, pues estas preceden al otorgamiento de cualquier derecho que pueda afectar tanto las tierras de poblaciones y comunidades campesinas y nativas

<sup>2</sup> El Sistema Nacional de Gestión Ambiental – SNGA es el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de las entidades del Estado en sus tres niveles de gobierno (local, regional y nacional) para el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional del Ambiente.

como sus derechos fundamentales y colectivos. El proyecto de ley promueve el reconocimiento legal de las organizaciones, tanto de la sociedad civil como de las poblaciones indígenas, de vigilancia y de monitoreo ambiental y social, así como de las asociaciones autónomas de vigilancia y monitoreo.

En un principio, el proyecto tuvo una aparente buena acogida por la Dirección de Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente (MINAM). El mismo ministerio exhortó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) que emita un reglamento propio en el que se incluya la participación de los ciudadanos y de las comunidades en el caso de que ellos dirijan o procesen evaluaciones o monitoreos ambientales. En general, las acciones de monitoreo ambiental a cargo del Estado dependen mucho de lo que las empresas permiten en la zona. Asimismo, los organismos de fiscalización del Estado evidencian una falta de recursos al no realizar los monitoreos ambientales donde se requiere.

En 2016 se volvió a presentar el Proyecto de Ley de Articulación y la Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social Ciudadano e Indígena en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, pero, esta vez, con el nombre Proyecto de Ley N° 336/2016-CR. Ello luego de que el proyecto de ley anterior no haya sido puesto en debate y de que el Ministerio de Energía y Minas se haya opuesto a la aprobación de la propuesta. En esta ocasión, se procedió a subsanar las observaciones hechas, señalando que el proyecto busca reconocer la vigilancia en la integralidad del proceso y complementar y fortalecer el trabajo que realiza el Estado, mas no reemplazar ninguna competencia ni información del mismo.

Posteriormente, en el mismo año, se presentó el Proyecto de Ley N° 389/2016-CR, que crea el Servicio de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal<sup>3</sup>, el cual no ha sido debatido hasta ahora. El Servicio de Vigilancia y Monitoreo que se propone sería realizado por el Comité de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal, el cual se encuentra conformado por los representantes de las comunidades campesinas y nativas, los pueblos indígenas y los ciudadanos organizados dentro del área de influencia determinada en los instrumentos del EIA. La propuesta tiene como objetivo crear el Servicio de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal. De esta forma, se busca que las comunidades campesinas y nativas, los pueblos indígenas y los ciudadanos organizados sean parte de la aprobación del Plan de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Comunal; participen en los procedimientos de evaluación, supervisión y fiscalización que comprendan el aprovechamiento de los recursos naturales; participen y faciliten espacios de diálogo social convocados por las entidades públicas y privadas; accedan y generen información relacionada a la gestión de los compromisos ambientales y sociales, entre otros.

El proyecto de ley modifica el artículo 4 de la Ley N° 26793, Ley de creación del Fondo Nacional de Ambiente (FONAM), al autorizar la incorporación de un representante de los Comités de Vigilancia y Monitoreo

<sup>3</sup> [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0038920161012.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0038920161012.pdf)

Ambiental y Comunal, debidamente registrado en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en su Consejo Directivo. También señala que los comités pueden complementar la realización de sus actividades con los aportes provenientes del Fondo Nacional del Ambiente (FONAM), las multas de los organismos reguladores o las contribuciones de terceros.

Esta propuesta legislativa comprende la regulación de la Vigilancia y Monitoreo Ambiental como un «servicio» que deben prestar las comunidades campesinas y nativas, los pueblos indígenas y las organizaciones sociales organizadas. Es por ello que se le denomina una actividad «comunal». Así, para brindar este servicio, las organizaciones deben constituirse en un «comité», el cual tendrá autonomía administrativa y económica y se regirá por sus propios estatutos. Sin embargo, deberán cumplir los requisitos que establezca el OEFA.

En la propuesta, dentro de las principales funciones de los comités se consideran la representación, que implica su constitución como persona jurídica con capacidad de coordinación con las diferentes entidades públicas y privadas; la supervisión, que implica la elaboración y aprobación del Plan de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal para su posterior aplicación; y la información, pues se establece la obligatoriedad de elaborar el Informe Anual del Servicio de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunal.

El 23 de febrero de 2017, mediante Resolución Ministerial N° 057-2017-MINAM, el Ministerio del Ambiente pre publicó un proyecto de Decreto Supremo que aprobaría el Reglamento de Participación Ciudadana, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Dicha propuesta, como parte de sus principios, regula la vigilancia y monitoreo ciudadano, estableciendo que las poblaciones tienen el derecho de efectuar el monitoreo, control y seguimiento de las medidas, acciones, obligaciones y compromisos adoptados por el titular en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados. Igualmente, promueve, en aplicación de los principios de inclusión, corresponsabilidad, cultura, educación y ciudadanía ambiental, la participación ciudadana efectiva. Asimismo, desarrolla los momentos y procedimientos de la participación ciudadana antes, durante y después de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA)<sup>4</sup>.

La revisión de la normativa en los últimos cinco años, además del contexto existente en ese periodo, muestra un relativo estancamiento de los procesos de promoción y soporte de los CMVAP. Ese contexto obligó a que las nuevas normas se orienten a los controles de la minería artesanal e ilegal, así como a establecer mecanismos de estándares ambientales que no tienen una particular relación con las acciones y el fortalecimiento de los comités mencionados, salvo una norma del OEFA sobre reglamentación de la participación ciudadana y algunas iniciativas más territoriales.

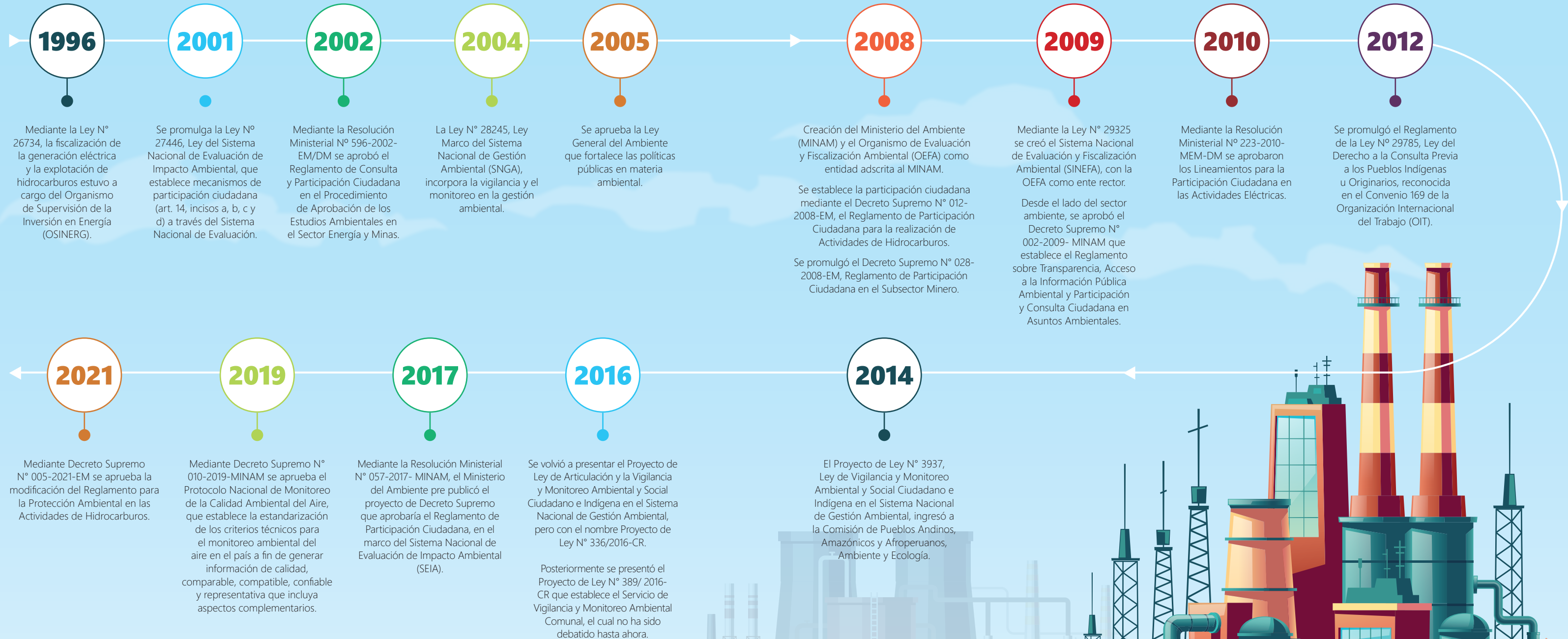
4 <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/02/RM-057-2017-MINAM4.pdf>

Desde el MINAM se generaron diversos instrumentos normativos que se orientaron a varios aspectos que estaban, de alguna manera, vinculados con las acciones de vigilancia y monitoreo, por ejemplo, la estandarización de los criterios técnicos para el monitoreo ambiental del aire en el país a fin de generar información de calidad, comparable, compatible, confiable y representativa que incluya aspectos complementarios (2019)<sup>5</sup>.

Esas normas incluyeron otros espacios de actividades de monitoreo y vigilancia como la de hidrocarburos, con la dación de una modificación del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (2021)<sup>6</sup>, que puede ser considerado como referente para los Comités de Monitoreo y Vigilancia en los proyectos extractivos de ese sector. Igualmente se establecieron instrumentos normativos para la generación de Instrumentos para el monitoreo y evaluación del cumplimiento del Plan Integral Frente a la Minería Ilegal-Plan Restauración.

5 [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/434320/PROTOCOLO\\_MONITOREO\\_AIRE\\_compressed.pdf?v=1576091721](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/434320/PROTOCOLO_MONITOREO_AIRE_compressed.pdf?v=1576091721)

6 <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-modificacion-del-reglamento-p-decreto-supremo-n-005-2021-em-1933248-5/>



# 3 PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN



Los procesos de institucionalización formal de los Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativa tienen como punto de partida lo establecido en la Ley General del Ambiente, en cuyos lineamientos de política se dispone su conformación en materia de minería. Desde ese momento, son diversos los procesos generados para la constitución de esos comités según los contextos sociales y políticos en los que se han venido realizando las actividades extractivistas, en los que entran en juego decisiones políticas gubernamentales, los comportamientos de las empresas, las capacidades de movilización y de negociación de las organizaciones sociales de base, entre otros factores.

Formalmente, en muchos casos, se puede señalar que los CMVAP han sido resultado de la necesidad de cumplir con obligaciones y compromisos asumidos por las empresas en el marco de los procesos de formulación y aprobación de los EIA, cuya observancia debe promover el Ministerio de Energía y Minas (Decreto Supremo N° 040-2014-EM). La conformación de los CMVAP también ha respondido a situaciones de acuerdo o de conflicto y negociación mayormente entre las empresas y las comunidades locales.



En relación a la composición y participación de sus integrantes, las experiencias sobre vigilancia y monitoreo ambiental permiten identificar algunas modalidades:

- a. Una forma es aquella en la cual los dirigentes de comunidades y otros actores locales participan voluntariamente en los denominados Comités de Monitoreo Ambiental bajo el control de las empresas, como es el caso del proyecto Camisea en Cusco en el marco del Programa de Monitoreo Ambiental Comunitario.

- b. Otra forma es el monitoreo realizado por entidades del Estado con participación de la sociedad civil, como en la Mesa de Diálogo de Espinar.
- c. Una tercera forma es la constitución de comités de vigilancia y monitoreo ambiental social comunitario autónomo, conformados por monitores ambientales elegidos en asambleas de las comunidades nativas o campesinas, como en las experiencias de federaciones indígenas en la vigilancia ambiental de la extracción de hidrocarburos en la región Loreto y las veedurías forestales comunitarias en la región Ucayali, sin efectos vinculantes.

La contribución destacada en esta etapa del proceso de formación de los comités fue la de constituirse en un canal o medio de comunicación entre los actores involucrados en la actividad extractiva, en el que las comunidades campesinas e indígenas pudieron expresar sus puntos de vista, opiniones, sugerencias a las empresas y las autoridades locales, regionales y nacionales; como consecuencia, motivó la reacción y una mayor preocupación de las autoridades competentes por atender las inquietudes y demandas ambientales promovidas por las comunidades afectadas.

Este proceso avanzó a un esfuerzo nacional de institucionalización a partir de la iniciativa de formar la Red Nacional de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativos que surgió durante el Primer Encuentro Nacional de Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental<sup>7</sup> en ámbitos de influencia minera, teniendo como lema *El agua nos reúne*, en el que participaron aproximadamente 250 representantes y actores involucrados en la gestión y monitoreo ambiental de 14 regiones del Perú, realizado el 23 y 24 de Octubre de 2008, en la provincia del Callao. En diciembre de 2008, en las instalaciones de la sede principal del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), localizado en la ciudad de Lima (Perú), se concertó la creación de la Red Nacional de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativos y la coordinación recayó en la representación del Comité de Monitoreo, Vigilancia y Fiscalización Ambiental de Huarmey (CMVFAH). En este proceso de formalización, en 2009, se conformó un comité técnico.

Desde el año 2012 se vienen realizando otros importantes esfuerzos por parte del Estado con el fin de fortalecer la institucionalidad y, de esa manera, prevenir y abordar los conflictos. En este escenario, el PNUD, en coordinación con la PCM y el Gobierno de Canadá, implementó el proyecto Alianza para el Diálogo con la finalidad de fortalecer la gobernabilidad democrática y la gobernanza de los recursos naturales. En esta línea, en estrecha coordinación con las contrapartes nacionales y locales, el proyecto impulsó múltiples procesos de

<sup>7</sup> Primer Encuentro de Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativos en ámbitos de influencia minera. Asistieron más de 270 personas de las regiones de Apurímac, Cajamarca, Moquegua, Lambayeque, Tacna, Cusco, Lima, Ancash, Arequipa, Piura, Huánuco, Junín, Puno y Pasco. Igualmente, participaron representantes de Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativos, gobiernos locales, instituciones del Estado, organismos internacionales, ONG, empresas mineras y otros actores de la sociedad civil. Asistieron representantes de 23 Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativos de las regiones de Cusco, Ancash, Cajamarca, Pasco, Apurímac, Junín, Puno y Moquegua.

prevención y gestión de conflictos con base en el uso responsable de los recursos naturales y con énfasis en la supervisión, fiscalización y diálogo ambiental. En lo que respecta a interculturalidad, se impulsaron temas relacionados al derecho indígena, como la consulta previa con participación indígena. De este modo, se fortaleció el rol propositivo y la participación activa de la sociedad civil en los diferentes espacios de diálogo.

Se concluyó que se necesita fortalecer los Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental en relación a la capacitación y asistencia técnica; elaborar y difundir guías y protocolos y que el Estado los reconozca formalmente; incorporar los saberes locales en la gestión de los comités; el uso de mecanismos de financiamiento que garanticen el buen desempeño de los comités; ampliar las acciones de monitoreo y vigilancia a todas las actividades que impacten en los recursos hídricos; que el monitoreo y la vigilancia se inicien en la fase de exploración; la formación de una red nacional de comités de monitoreo y vigilancia ambiental; y propiciar una participación amplia de diversos actores. Estos encuentros siguieron realizándose hasta su tercera edición que tuvo lugar en 2016<sup>8</sup>.

Sin embargo, de manera preocupante, en los últimos años se ha percibido una tendencia al estancamiento y hasta al retroceso de los procesos de creación de nuevas iniciativas de CMVAP. La revisión de las últimas iniciativas de monitoreo ambiental participativo no muestra avances cuantitativos y, más bien, visibiliza un escaso desempeño o poca actividad de muchos de los comités contabilizados.

Como parte del análisis de la institucionalidad de los CMVAP, cabe resaltar que estos han asumido diversas funciones relacionadas al interés de las comunidades locales de hacerse visibles como interlocutores o representantes ante las empresas y el gobierno, teniendo como fundamento la defensa de sus derechos en temas de calidad ambiental (salud, aire, agua, suelos, entre otros). Dichas funciones han asumido formas y grados diversos de implementación y cumplimiento debido a varias razones (capacidad de gestión, de movilización, dotación de recursos humanos y logísticos, entre otros). En algunos casos, la definición declarativa de las funciones ha tenido como punto de origen la composición inicial de los comités, conformados, además de las organizaciones comunales, por instituciones sectoriales públicas como la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) y la Autoridad Nacional del Agua (ANA), la empresa privada y la sociedad civil, con las cuales las poblaciones locales han compartido acciones y responsabilidades, muchas veces sin el suficiente protagonismo y sin lograr los resultados esperados.

A grandes rasgos, se comprende que los comités tienen como funciones verificar si la actividad de una empresa genera impactos ambientales en determinadas zonas; vigilar que las empresas mineras ejecuten las correcciones si se comprobaba que la actividad minera excede los estándares ambientales convenidos; y

8 <https://cirdi.ca/wp-content/uploads/2017/09/2014-071-CMVAP-Report-Spanish-with-map-20170905.pdf>

comunicar los resultados de los procesos de monitoreo a toda la población e instituciones interesadas, así como recoger sus opiniones y sugerencias<sup>9</sup>.

En general, lo que pretenden los comités es generar mecanismos de confianza y credibilidad en el proceso y los resultados de la vigilancia ambiental participativa, para lo cual se requiere una total transparencia y participación permanente de los actores involucrados.

Para conocer un poco más de cerca la situación y dinámica reales de funcionamiento de los CMVAP existentes, se generó un breve diagnóstico de la realidad de los CMVAP en los contextos extractivos más emblemáticos con resultados diversos, pero que también corroboran la tendencia a una relativa parálisis de estos mecanismos de monitoreo y de participación ciudadana. Fueron muy reiterativas las dificultades para ubicar a los representantes de los comités, así como para contar con los interlocutores válidos para realizar entrevistas<sup>10</sup>. Este diagnóstico realizado a ocho comités o instancias afines, con diversas variantes en su composición y funcionamiento, evidenciaron los siguientes hechos:

- Los comités muestran una escasa vida activa por las limitaciones en cuanto a recursos (personal, logística, financiamiento). Varios comités dependen de la participación voluntaria de sus integrantes y eso genera cambios impredecibles en su funcionamiento. En otros casos sus acciones son muy esporádicas o intermitentes.
- Considerando la diversidad de manifestaciones de los CMVAP, el acumulado de actividades realizadas —en diversos grados y con distintos resultados— es el siguiente:
  - Monitoreo de la calidad del agua, suelo y pastizales.
  - Monitoreo y planes de riego para controlar la polvareda.
  - Monitoreo y fiscalización de proyectos de pastos comunales.
  - Vigilancia y gestión para la mejora de carreteras de acceso.
  - Alquiler de acémilas para que las comunidades pudieran llegar a lugares de difícil acceso para realizar el monitoreo y recoger muestras.
  - En la medida de sus posibilidades, vigilancia de incidencias que afectan la calidad ambiental (por ejemplo, derrames o traslado de sustancias peligrosas) y manejo de fichas para su publicación en informes y medios de comunicación locales o regionales.
  - Organización y/o participación de eventos de difusión y sensibilización en alianza con organismos públicos, ONG y entidades de cooperación.

9 <https://www.grupodialogo.org.pe/documentos/cartilla.pdf>

10 Los intentos por ubicar a otros CMVAP emblemáticos no resultaron exitosos porque no estaban activos, por las respuestas evasivas de las personas identificadas o porque la situación de pandemia limitó los espacios de comunicación. Por ello, se recurrió a una búsqueda más aleatoria para garantizar un mínimo necesario de espacios consultados.



- La mayoría de los comités están conformados por representantes de las comunidades campesinas e indígenas y son variadas sus relaciones con las instituciones públicas afines (ANA, OEFA, SERFOR, DIRESA, DIGESA, municipios y gobiernos regionales), mayormente de coordinación o de participación eventual en mesas temáticas y otros mecanismos de articulación.
- Se evidencia una escasa participación de las mujeres en las instancias de dirección de los CMVAP. En algunos casos, un insuficiente involucramiento de las organizaciones de mujeres en las acciones promovidas por los comités.
- Se presenta un muy limitado apoyo, en relación a recursos económicos y humanos, para su funcionamiento. Mayormente son financiados por organizaciones no gubernamentales y universidades. Salvo excepciones, existe también un apoyo del sector privado minero y uno casi nulo por parte del Estado.
- Según algunas personas entrevistadas, pareciera que los comités no cuentan con el suficiente apoyo de la población y poseen una limitada capacidad de convocatoria y de aceptación por parte de otros actores institucionales tanto públicos como privados. Y ello debido a su acotada capacidad de funcionamiento, que dificulta que sean visibilizados, y al escaso interés de las empresas y del Estado de involucrarse con las organizaciones locales.
- Cabe resaltar que la importancia y utilidad de la vigilancia y monitoreo ambiental y social realizados por organizaciones indígenas y la sociedad civil radica tanto en su acción preventiva, que permite una adecuada gestión ambiental, como en la acción de alerta temprana. Actualmente, la acción documentada de las iniciativas de vigilancia y monitoreo ambiental y social ha contribuido a mejorar la gestión ambiental. De ahí la importancia de articular estas acciones al SNGA para asegurar tanto su derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental como para resguardar el patrimonio natural y cultural de la nación y de los derechos fundamentales y colectivos.

Respecto a las variadas características de los CMVAP se comparte el siguiente cuadro:

Factores a considerar	Situación existente
Diversidad de comités	Es posible encontrar una gran variedad de comités. Se distinguen por número de miembros, recursos, representación, formas de vinculación con las empresas y con el gobierno, entre otros. Esta diversidad puede ser una oportunidad considerando las diferencias que existen en los diversos territorios. Pero, a su vez, es un factor que dificulta la definición de las formas de funcionamiento de los comités y, por tanto, su conformación en entidades orgánicas con capacidad de convocatoria ante las autoridades competentes.
Grado de representatividad	Una característica marcada es que los comités no siempre cuentan con suficiente representación en su comunidad o pierden credibilidad ante la población por la real o supuesta relación de dependencia que puedan tener con las empresas mineras (financiamiento u otros tipos de soporte). Esto genera tanto desconfianza de la comunidad respecto a la información que los comités proporcionan como también situaciones de tensión y conflictividad local. Un aspecto a considerar son los mecanismos de elección democrática de los representantes de los comités por parte de la comunidad.
Fuerte rotación y ausentismo de sus integrantes	Las actividades desempeñadas en estos comités no son remuneradas e implican mucho compromiso y tiempo. Los integrantes de los comités necesitan de tiempos más prologados en sus delegaturas —por lo menos un año—, de modo que puedan realizar el monitoreo continuamente, pero además es necesario mucho compromiso para desempeñar las labores con responsabilidad.
Ausencia de mecanismos de sostenibilidad	Los CMVAP no garantizan un funcionamiento más autónomo. Son dependientes de los recursos financieros de la empresa minera para la realización de sus actividades. Hasta el momento no hay un fondo común para cubrir los presupuestos de los comités y que, de esa forma, sean independientes. Además de las fuentes de financiamiento a identificar, se trata de la escasa claridad de las posibles formas y reglas de juego que se deberían establecer para una marcha eficaz y con menos riesgos de dependencia o cooptación.
Claridad de objetivos de actuación	Los miembros de los CMVAP no siempre tienen claro los objetivos ambientales y sociales de la empresa ni definen cabalmente sus funciones y roles. Actualmente, solo se vigilan los acuerdos en el EIA, mientras los que van suscribiendo las empresas con otros actores institucionales no son considerados. Los nuevos compromisos deberían ser vigilados, definiendo y diferenciando los compromisos asumidos en el EIA. De esta manera se aseguraría el cumplimiento de todos los compromisos asumidos y se tendría claro el objetivo del monitoreo.
Escasa capacidad de convocatoria	Los CMVAP no son, en la gran mayoría de casos, invitados o considerados en los protocolos de fiscalización de las autoridades competentes. Solo los comités con más empoderamiento exigen y logran ser incluidos tras mecanismos de negociación. Además, estas acciones (visitas, lecturas de información, reuniones de consulta, etc.) constituyen un esfuerzo complementario, no remunerado (a diferencia de los representantes de las empresas y del gobierno), y, por lo tanto, requiere de disponibilidad de tiempo y compromiso.

# 4

## MODELO ORGANIZATIVO



La información compartida responde a estructuras organizacionales que se rigen por los mecanismos, protocolos o estatutos de cada instancia pertinente. Se deben trabajar algunos casos para intentar establecer propuestas referenciales para la conformación y el funcionamiento de los Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental en el sector minero<sup>11</sup>.

Dicho modelo organizativo, en el marco de una propuesta de vigilancia ambiental o como parte de las prioridades ambientales territoriales (plan de desarrollo territorial, ordenanzas, etc.), ha tenido formas organizacionales diversas en función de los temas que se pretendieron abordar.

No debemos dejar de mencionar el contexto. Tal como se ha señalado, en estos últimos años se ha presentado una tendencia al decaimiento de las iniciativas de monitoreo y vigilancia ambiental participativa, o al relajamiento de los compromisos del Estado y de las empresas extractivas a apoyar estos mecanismos.

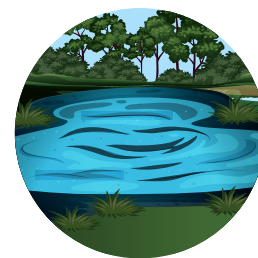
Haciendo una revisión de los instrumentos de gestión y planificación territorial, así como de las normas municipales (ordenanzas), lo que existe como contenido, en casi todos los casos, es una mención, ya sea general o explícita, a hacer frente a los problemas ambientales referidos a:



Contaminación ambiental en general



Degradación de suelos



Contaminación del agua



Deforestación



Contaminación por residuos sólidos y líquidos

<sup>11</sup> Se pueden conocer las experiencias del sector minería, ambiente, ANA, para definir los criterios organizacionales más pertinentes y consensuados.

Frente a ello, las propuestas apuntan básicamente a generar conciencia ambiental ciudadana, crear planes de manejo de residuos, reforestar y luchar contra la quema de bosques, manejar agroquímicos y realizar monitoreos ambientales para asegurar la calidad del agua. No se percibe mayormente propuestas de instrumentos o mecanismos de monitoreo y vigilancia ambiental desde la gestión pública.

En casi todos los casos, desde la estructura de gestión municipal existen instancias de manejo ambiental con pequeñas oficinas y muy escasa capacidad de acción, salvo en las gerencias afines a los gobiernos regionales.

Igualmente, la participación de las autoridades municipales o regionales desde los territorios ocurre como reacción a situaciones de conflictividad que han sido previamente promovidas por las comunidades campesinas o rondas campesinas ante la afectación de sus derechos comunales o territoriales. Luego de que la situación de conflicto se supera o se atenúe, desaparece la participación de las autoridades debido a la frágil institucionalidad que poseen las municipalidades y a la limitada decisión política de priorizarla.

El ejemplo del Municipio Provincial de Grau es particularmente plausible pues su gerencia de gestión municipal intenta atender las demandas de monitoreo y vigilancia de las comunidades. Sin embargo, su accionar es incipiente y de escasa cobertura por su precariedad institucional (carencia de personal, de equipamiento, entre otros). La respuesta que, en general, brindan las autoridades locales sobre este aspecto limitante es que rebaza sus competencias y funciones, así como su presupuesto.

Se puede concluir que, en buena medida, las preocupaciones de las autoridades locales y sus instrumentos normativos y de gestión están orientados a establecer mecanismos de negociación para generar beneficios vinculados a la presencia de las empresas extractivas y muy subalternamente para propiciar mecanismos de vigilancia y de monitoreo ante las implicancias de esa presencia, salvo situaciones de conflictividad extrema como las antes señaladas.

#### 4.1 ANÁLISIS ACTUALIZADO DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS CMVAP

Tras realizar un análisis más actualizado del funcionamiento de los CMVAP con base en entrevistas a distintos actores, y en un contexto de evaluación de procesos de construcción de gobernanza ambiental<sup>12</sup>, se han identificado diversas formas de funcionamiento, oportunidades, limitaciones, desafíos, factores de éxito, entre otros aspectos, que se comparten a continuación:

<sup>12</sup> Las preguntas apuntaban a conocer la relación de los CMVAP con la construcción de gobernanza local o territorial, básicamente tomando en cuenta aspectos como la importancia institucional, la articulación de actores, la capacidad de funcionamiento institucional, las capacidades humanas, los instrumentos normativos y la capacidad de sostenibilidad, entre otros aspectos relevantes identificados.

- La importancia institucional de los CMVAP o mecanismos afines constituidos es muy diversa y está en función de evidencias o percepciones sobre los logros alcanzados, el reconocimiento por los demás actores, su capacidad de convocatoria, su visibilidad, la articulación de instituciones, los beneficios que genera en la población, su autonomía respecto al Estado y la empresa minera, y los liderazgos involucrados.

En tal sentido, las opiniones y comentarios sobre los grados de importancia que suponen los CMVAP son variados. Desde una valoración favorable por los resultados que genera en los procesos de monitoreo y vigilancia, hasta una apreciación muy negativa por su escaso aporte y por un comportamiento proclive a los intereses de las empresas extractivas. En general, hay una tendencia a una actitud más crítica y expectante frente al desempeño de los CMVAP, lo cual puede ser preocupante.

- Una demanda prioritaria de los integrantes de los CMVAP es poseer las capacidades necesarias para cumplir con sus roles de monitoreo y vigilancia. Es un tema relativamente complejo por la variedad de acciones y desafíos que se proponen y que son, en muchos casos, diferentes, aunque válidos si se trata de entender la problemática del extractivismo en un contexto de desarrollo territorial. Es decir, para varios actores entrevistados lo que se requiere es entrenamiento para el monitoreo y control de calidad del agua (herramientas de recojo y análisis). Sin embargo, los procesos formativos se hacen más complejos cuando se trata de exigencias de formación en liderazgo, de mesas de negociación, de organización de jóvenes y mujeres, entre otros. Vale resaltar el notable esfuerzo de los proyectos de defensores ambientales que promueven diversas ONG y entidades de cooperación para realizar planes articulados y más o menos sostenidos de desarrollo de capacidades. Igualmente, las personas entrevistadas en su mayoría señalan que las instituciones estatales competentes en el sector han contribuido muy escasamente en este cometido. Un tema sugerido ha sido la formación o incorporación de profesionales ambientales en los comités que actúen con un compromiso de servicio y probidad para un monitoreo y vigilancia efectivos y transparentes.
- La sostenibilidad de los CMVAP es un permanente cuello de botella y una preocupación de sus promotores. Los soportes han provenido de diversas fuentes y modalidades (aportes económicos, logísticos, voluntariados, aportes académicos, capacitación) y no necesariamente de manera frecuente o permanente. Esta situación genera dependencia, pero también incertidumbre, incumplimiento de metas, malestar y desconfianza en la población, que espera más resultados. Finalmente, esta situación preocupante no permite contar con una entidad que pueda cumplir

con los fines para los cuales se ha creado. Si a ello se le añade la ausencia de reconocimiento efectivo por parte de las autoridades públicas y de las empresas extractivas, en algunos casos bajo el argumento de supuestos objetivos anti mineros de los comités constituidos, la sostenibilidad de estos mecanismos de monitoreo y vigilancia se hace más difícil y lejana.

- Como se ha indicado, el aparato normativo de creación de los CMVAP ha tenido muchos vacíos y limitaciones en años anteriores y ahora, luego de la pandemia, pareciera que esta situación se ha agudizado. En este aspecto, fue muy recurrente la demanda de las personas entrevistadas de cambios muy profundos para darle a los CMVAP más formalidad, legalidad, reconocimiento y capacidad de negociación, en pocas palabras, más espacios de poder, pero contando con instrumentos que le den validez y evidencias sólidas a las acciones y propuestas que estos comités realicen. Las mejoras en la normativa, como instrumento de las políticas públicas, no lo son todo, pero constituyen un soporte necesario para exigir el ejercicio de derechos y obligaciones.
- Otro de los aspectos que se resalta de las entrevistas es la importancia de un posicionamiento social, político y mediático de los CMVAP. Se menciona, por ejemplo, la necesidad de generar mecanismos para una mayor visibilización de la importancia y los logros de los CMVAP mediante la difusión en medios de sus actividades y a través de una mayor interrelación con las comunidades campesinas y otras organizaciones locales. Esas estrategias son muy necesarias ahora, aun cuando sean escasos los resultados, si es que se sabe explicar con claridad y transparencia las razones de las limitaciones.  
(Para información complementaria, ver Anexos 1)

# 5

## MARCO NORMATIVO



Luego de la realización de la Cumbre de la Tierra de Rio de Janeiro (1992) llevada a cabo por la Organización de las Naciones Unidas —a la que está adscrita el Perú—, los mecanismos de participación ciudadana se elevaron al rango de Derecho en materia ambiental. El derecho a la participación fue refrendado en la Constitución Política del Perú de 1993 estableciendo, en el artículo 2, diferentes mecanismos de participación. En tal sentido, mientras el numeral 17 precisa que el derecho a participar se ejerce de forma individual o asociativa en la vida política, económica, social y cultural, el numeral 22 considera que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

Asimismo, a nivel de convenios internacionales, la consulta, si bien no otorga derecho de veto a las actividades o a las decisiones de las autoridades, está dentro del marco del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, al cual está suscrito el Perú mediante la Resolución Legislativa 26253 desde 1994. El objetivo de la consulta es «determinar si los intereses de las poblaciones que habitan en el área de influencia de las actividades podrían verse afectadas y en qué medida antes de emprender o autorizar cualquier programa de actividades». El convenio, igualmente, señala que los pueblos indígenas tienen el derecho de participar, con una capacidad de influencia real, en los asuntos que les conciernen y, en particular, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, planes y programas que los involucren o puedan afectar.

Por otro lado, se encuentra un sustento de política nacional en el Acuerdo Nacional suscrito y firmado en el 2002, en su Cuarta Política de Estado sobre la Institucionalización del Diálogo y la Concertación, así como en la Décimo Novena Política de Estado referida al Desarrollo Sostenible y la Gestión Ambiental. Posteriormente, la Ley N° 28245 de 2004, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, considera la actividad de vigilancia como un mecanismo de participación de la sociedad civil en la gestión ambiental, la cual incluye el monitoreo de la calidad ambiental y la intervención de asociaciones distintas, según sea el caso.

Se cuenta como marco con la Ley N° 28611 de 2005, Ley General del Ambiente, que dispone la participación activa de la ciudadanía a través de la vigilancia ciudadana y el monitoreo, como parte de la fiscalización y el control ambiental, para así «generar información que permita orientar la adopción de medidas que aseguren el cumplimiento de los objetivos de la política y normativa ambiental» (art. 133). También señala, en el artículo 08, que el costo de las acciones de prevención y vigilancia relacionado con la protección del medio ambiente debe ser asumido por quienes causan los impactos. Los Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativa en el sector minería se insertan en unos lineamientos de política en el marco de

esta ley, dentro de la cual se encuentran concebidos los instrumentos de gestión ambiental. Estos son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental establecida en la mencionada ley. En otras palabras, son medios operativos diseñados, normados y aplicados, de carácter funcional o complementario, con el fin de efectivizar el cumplimiento de las normas ambientales que rigen en el país<sup>13</sup>.

En 2008, mediante el Decreto Supremo N° 028- 2008-EM, se aprobó el Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, el cual tiene como finalidad normar la participación responsable de toda persona, natural o jurídica, en forma individual o colectiva, en los procesos de definición, aplicación de medidas, acciones o toma de decisiones de la autoridad competente, relativos al aprovechamiento sostenible de los recursos minerales. Este se encuentra implementado por la Resolución Ministerial N° 304-2008-MEM-DM, la cual regula el proceso de participación ciudadana en el subsector minero. El Decreto Supremo N° 028-2008-EM garantiza los derechos y principios de participación, acceso a la información, respeto a la diversidad cultural, no discriminación, vigilancia ciudadana y diálogo continuo. Al respecto, define a la vigilancia ciudadana como la «participación a través del control y seguimiento de las medidas, acciones, obligaciones y compromisos adoptados por el titular minero respecto a los aspectos ambientales y sociales relacionados con su actividad».

El reglamento señala que tanto el MEM como el titular de la concesión minera deberán promover o ejecutar actividades para informar a la población sobre las áreas con concesiones mineras. La realización de la actividad minera obliga a su titular a contar con un protocolo de relacionamiento que contenga los lineamientos, principios y políticas de comportamiento, el cual debe ser elaborado en forma conjunta con la población involucrada. La ejecución de actividades de exploración minera presupone la realización de mecanismos de participación ciudadana previos a la presentación del estudio ambiental a la autoridad competente o a su modificatoria, los cuales se encuentran establecidos en un Plan de Participación Ciudadana.

Dentro de los mecanismos de participación ciudadana contemplados en el reglamento se encuentra el monitoreo ambiental participativo. Sin embargo, la elección del mecanismo de participación depende de las características de la población, las particularidades del proyecto minero, el área de influencia y la identificación de los centros poblados y grupos a los que impacte el proyecto. Para la elaboración de los estudios de impacto ambiental se requiere, por lo menos, un taller informativo y otro tipo de mecanismo de

<sup>13</sup> Alegre, A. (septiembre de 2008). Instrumentos de Gestión Ambiental en Seminario de Derecho Minero, Fiscalización y Legislación Ambiental Aplicada a la Minería. [Diapositivas de PowerPoint]. <https://docplayer.es/69481049-Instrumentos-de-gestion.html>

participación contemplado en la Resolución Ministerial N° 304-2008-MEM-DM. Asimismo, es el titular del proyecto quien, mediante un Plan de Participación Ciudadana, propone los mecanismos de participación ciudadana a utilizar durante la evaluación de los EIA y durante la ejecución del proyecto.

El Plan de Participación Ciudadana también debe presentar una propuesta de mecanismos de participación ciudadana que debe contar con la aprobación de la autoridad y ser compatible con el Plan de Relaciones Comunitarias. Los mecanismos de participación ciudadana a desarrollarse durante la ejecución del proyecto minero deben contemplar preferentemente la implementación de una Oficina de Información Permanente y/o un Comité de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Participativo. Al momento del cierre del proyecto minero, si bien la reglamentación ambiental especial determina los mecanismos de participación ciudadana aplicables, la autoridad competente puede requerir la adopción de mecanismos adicionales a los establecidos para la aprobación y modificación del Plan de Cierre de Minas.

Cabe señalar que la Resolución Ministerial N° 304-2008-MEM-DM señala que el monitoreo y vigilancia ambiental participativos se aplican luego de aprobado el EIA, sin embargo, también pueden ser implementados durante la etapa de exploración minera. La autoridad competente puede disponer la implementación del mecanismo en las etapas de exploración o explotación como parte de las obligaciones fijadas al aprobar el estudio ambiental. El Reglamento sobre Transparencia, Acceso a Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales del 2009, aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, establece que los Comités de Vigilancia Ciudadana apoyen al desempeño de la gestión ambiental a través de acciones de vigilancia que no sustituyen a las acciones del Estado.

En el mismo 2009 se aprueba el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), que contempla que la vigilancia en este ámbito comprende las acciones de evaluación, monitoreo y control de los efectos sobre el ambiente en áreas públicas. En tal sentido, define a la vigilancia como la verificación de los efectos generados sobre el ambiente, la salud y otros bienes, por las acciones desarrolladas en el marco de proyectos sujetos al SEIA y otras normas complementarias. Asimismo, define el monitoreo como la «obtención espacial y temporal de información específica sobre el estado y las variables ambientales, funcional a los procesos de seguimiento y fiscalización ambiental». Por último, se agrega que la vigilancia ciudadana complementa las acciones del Estado en estas materias.

Posteriormente, la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, de 2011, reconoce el derecho a constituir comités de vigilancia y control forestal comunitario dado su carácter de «custodios del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación y establece que tales actividades se realicen en coordinación

con las autoridades formales. Asimismo, señala que los comités pueden solicitar auxilio a las autoridades correspondientes si así lo requieren y pueden intervenir los productos forestales y de fauna silvestre hallados o transportados al interior de su comunidad.

En la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y Originarios, de 2011, se reconoce como principios rectores del derecho a la consulta, la oportunidad, la interculturalidad, la buena fe, la flexibilidad, el plazo razonable, la ausencia de coacción o condicionamiento y la información oportuna. Mediante el principio de oportunidad se entiende que el proceso de consulta se debe realizar de forma previa a la medida legislativa o administrativa a ser adoptada por las entidades estatales, mientras el principio de flexibilidad indica que la consulta debe desarrollarse mediante procedimientos apropiados para el tipo de medida legislativa o administrativa que se busque adoptar, tomando en cuenta las circunstancias y características especiales de los pueblos indígenas u originarios involucrados.

Indica que las instituciones u organizaciones representativas de las comunidades pueden solicitar la aplicación del proceso de consulta a la entidad estatal correspondiente si consideran que una medida les afecta directamente. En el caso de que la entidad estatal pertenezca al Ejecutivo y desestime el pedido, se puede proceder a través de otras vías administrativas y, finalmente, a órganos jurisdiccionales. Para llegar a una decisión final sobre la aprobación de una medida, se evalúa los puntos de vista, sugerencias y recomendaciones planteados por los pueblos indígenas u originarios durante el proceso de diálogo, así como el análisis de las consecuencias que la adopción de una determinada medida tendría respecto a sus derechos colectivos». El acuerdo es obligatorio para ambas partes, pero son las entidades las que deben velar por los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios en el caso de que no se alcance un pacto<sup>14</sup>.

Las entidades estatales deben garantizar los recursos que demande el proceso de consulta a fin de asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas u originarios. La ley también estipula la creación de la base de datos oficial de pueblos indígenas u originarios y sus instituciones y organizaciones representativas, la cual está a cargo del órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo. La base de datos contiene la denominación oficial y autodenominaciones con las que los pueblos indígenas u originarios se identifican, referencias geográficas y de acceso, el mapa etnolingüístico con la determinación del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas u originarios ocupan o utilizan de alguna manera, entre otros.

<sup>14</sup> El Comercio (6 de septiembre de 2011). ¿Qué derechos se harán valer con la Ley de Consulta Previa? *El comercio*. <https://archivo.elcomercio.pe/politica/gobierno/lo-que-debes-saber-sobre-nueva-ley-consulta-previa-noticia-1164035>

En 2012, se promulgó el reglamento de la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En este se señala que el proceso de consulta a los pueblos indígenas afectados se inicia con la identificación de la medida a consultar, tras lo cual se realizan reuniones preparatorias con los pueblos y se procede a entregarles un Plan de Consulta. Posteriormente, se realiza una etapa de publicidad mediante métodos y procedimientos culturalmente adecuados para, luego, emprender una etapa de información.

Luego se procede a iniciar una etapa de evaluación interna, que antecede a la etapa de diálogo. En el Acta de Consulta posterior deben constar los acuerdos adoptados que serán refrendados en la etapa de decisión. Asimismo, se estipula un plazo máximo del proceso de consulta. Cabe resaltar la participación de los pueblos indígenas en todo el proceso. La ley indica que corresponderá a las distintas entidades públicas desarrollar los mecanismos de participación dispuestos en la legislación vigente, los cuales serán adicionales o complementarios a los ya establecidos para el proceso de consulta. (Anexo N° 2).

En el Ministerio del Ambiente se generaron diversos instrumentos normativos orientados a varios aspectos vinculados con las acciones de vigilancia y monitoreo. El 29 de noviembre de 2019 se aprobó el Protocolo Nacional de Monitoreo de la Calidad Ambiental del Aire, con el que se estandarizaron los criterios técnicos para el monitoreo ambiental del aire en el país a fin de generar información de calidad, comparable, compatible, confiable y representativa. También se aprobaron otras normas para implementar dicho monitoreo, como la Resolución Ministerial N.º 094-2021-MINAM que señala lineamiento al respecto; el Decreto Supremo N.º 030-2021-MINAM, del 30 de octubre de 2021, que aprueba los límites máximos permisibles para emisiones atmosféricas de las actividades de generación termoeléctrica; la Resolución Ministerial N.º 084-2021-MINAM que determina que estos límites máximos son de obligatorio cumplimiento por encima de 0.5 MW; el Decreto Supremo N° 027-2021-MINAM, del 07 de septiembre de 2021, que faculta a SENAMHI a prestar servicios en exclusividad para la evaluación de documentos técnicos sobre modelamiento de dispersión de contaminantes atmosféricos a fin de determinar que las concentraciones de los contaminantes atmosféricos no impacten en la calidad del aire ni representen un riesgo para la salud y el ambiente; y el Decreto Supremo N° 005-2021-EM, del 08 de marzo de 2021, que aprueba la modificación del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos y que puede ser considerado como referente para los Comités de Monitoreo y Vigilancia en los proyectos extractivos de ese sector.

Asimismo, las prioridades normativas se orientaron a la minería artesanal e ilegal, actividades que vienen incrementándose incesantemente durante los últimos veinte años. Para estos casos el MINAM establece la generación de Instrumentos para el monitoreo y evaluación del cumplimiento del Plan Integral Frente a la Minería Ilegal-Plan Restauración, aprobado antes por el Decreto Supremo N.º 017-2021-MINAM (Resolución Ministerial N.º 209-2021-MINAM, de fecha 28 de octubre de 2021). Desde los espacios territoriales se pueden resaltar el Decreto Regional N.º 002-2018- del GORE Arequipa, del 09 de junio de 2018, que aprueba el Reglamento Interno de los Comités de Vigilancia Ambiental para una Minería Sostenible – COVAMS (creado por Ordenanza Regional N.º 346-Arequipa). (Anexo N° 2)



# 6

## PROPUESTAS DE LINEAMIENTOS PARA FORMULAR POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROMOVER LOS CMVAP EN UN CONTEXTO DE GOBERNANZA AMBIENTAL Y TERRITORIAL



La tendencia se orienta a mostrar preocupaciones sobre la necesidad de contar con nuevas políticas públicas y sus correspondientes instrumentos que otorguen a los CMVAP una efectiva valoración, importancia, reconocimiento y fortalecimiento institucional como parte de los procesos de participación ciudadana en la vigilancia de las actividades extractivas, en el marco de una propuesta de gobernanza territorial, y adecuados a cada contexto.

A continuación, se comparte algunos lineamientos para formular políticas públicas respecto a lo señalado:

### 6.1 FUNDAMENTOS DE PRINCIPIOS Y CONCEPTOS

Las estrategias de conformación de los CMVAP forman parte de los desafíos de construcción de gobernanza territorial y ambiental. El concepto de gobernanza afirma que el gobierno o dirección de la sociedad no puede ser más un proceso definido y ejecutado por actores gubernamentales y actores externos al gobierno. La gobernanza o el modo en que va a ser gobernada la sociedad de una localidad, región o país, es decir, cómo van a resolver sus problemas y avanzar hacia sus futuros, debe ser una actividad colectiva. La definición y ejecución de los objetivos, instrumentos, plazos y recursos para resolver los problemas y avanzar hacia los futuros deseados debe ser una actividad que realicen en asociación y corresponsabilidad los poderes públicos, el gobierno y los actores de la sociedad, económicos y sociales (Aguilar, 2010, p. 200). La gobernanza puede entenderse también como una nueva administración pública que busca el equilibrio entre Estado, sociedad y el sector privado, simplificando procesos y facilitando la toma de decisiones en el aspecto económico. Como una nueva forma de gobierno, caracterizada por una mayor interacción, coordinación y cooperación entre actores estatales y no estatales (Caldas Jara & Castillo Santa María, 2021, p. 51). La gobernanza comprende los arreglos institucionales existentes para la toma de decisiones. Se mantiene en la medida en que los involucrados la acepten y los excluidos la acepten o no tengan la fuerza para cambiarla. La gobernanza se mantiene o renueva como respuesta o salida a nuevas crisis de gobernabilidad (Monge, 2013, p. 3).

La institucionalización de los CMVAP nace y se justifica, por un lado, en el principio por el cual toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones relativos al ambiente y sus componentes y, por otro lado, en el principio de gobernanza ambiental que conduce a la armonización de todos los elementos de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos. Así, se espera que el trabajo conjunto entre empresa, gobierno y sociedad conforme el triángulo sólido que proporcione el marco de la gestión ambiental en el Perú. Cabe señalar que esta estrategia también debe aplicarse al caso de las actividades extractivas informales<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Rojas, L. (2011). *El triángulo, el feedback, lo mío, "el juez" y la telaraña: El pentágono verde para el desarrollo de libertades en la reforma silenciosa del Estado*.

La generación de confianza entre los diversos actores institucionales es un desafío muy importante para la marcha armónica del país, igualmente extendido en el contexto del monitoreo y vigilancia ambiental, y constituye un aspecto importante a considerar en la construcción de gobernanza ambiental y territorial. Principalmente entre las empresas privadas y las comunidades locales y, en menor medida, entre estas y las entidades públicas, percibidas por los líderes locales como más proclives a los intereses privados antes que a asumir un rol de búsqueda de mayor consenso entre empresa y comunidad. Esta situación de carencia de confianza entre actores constituye un factor que debilita, por un lado, la búsqueda de una propuesta más consensuada de actuación frente a los procesos de actividades extractivistas y, por otro lado, limita las posibilidades de un rol más activo y propositivo de los CMVAP.

La vigilancia y el monitoreo ambiental comunitario permite a las comunidades disponer de información y acceder a mejores condiciones para poder realizar sus planes de vida y de ordenamiento de su territorio. De esta manera se puede prevenir situaciones de daño y conflicto y, de presentarse, tener la capacidad de reaccionar y reportar los problemas ocasionados por la contaminación ambiental, así como solicitar compensaciones y remediaciones adecuadas.

### 6.2 CONTEXTO

En el Perú la gobernanza territorial en las zonas de actividades extractivas (minería e hidrocarburos) es muy precaria. Es fuerte la tendencia histórica a la aceptación por parte de los gobiernos y la opinión pública de las inversiones extractivistas como elemento fundamental de las economías nacionales. Sobre esta base se dan escenarios en los que las empresas realizan sus actividades productivas en concesiones otorgadas sin participación de las comunidades, muchas veces dueñas de las tierras, y sin mayores beneficios para estas al no considerarse las posibilidades de desarrollo local e irrespetando los derechos de la naturaleza y de las personas. En esta situación se generan conflictos socioambientales con gran desconfianza y confrontación de los actores involucrados.

Desde ese panorama general, la situación de precariedad señalada para la gobernanza es reflejo de diversos factores. Por un lado, ausencia de una propuesta concertada de proyecto nacional, con visión de país que considere, entre otras, los derechos culturales de las poblaciones locales y los derechos de la naturaleza en general, y una clara precisión de los ejes de desarrollo; la deficiente gestión pública debido a la desarticulación y descoordinación de las instituciones estatales de nivel nacional, regional y local, y un proceso trunco de descentralización; y la tendencia en el Estado de establecer políticas públicas en beneficio de las actividades extractivas. Por otro, ausencia de voluntad en el Estado y los partidos políticos para impulsar las reformas políticas necesarias para superar la fragilidad de la institucionalidad e incrementar las capacidades de intervención de organizaciones políticas y sociales para hacer más eficiente la gestión pública, y la conocida debilidad de los espacios y mecanismos de diálogo entre gobierno, sociedad civil y empresas.

El crecimiento económico del Perú ha estado marcado, principalmente, por la inversión pública y privada enfocada en proyectos vinculados a las actividades extractivas y obras de infraestructura. Este modelo ha traído consigo impactos al medio ambiente que no han podido ser controlados y ha generado una conflictividad social creciente en las zonas de influencia de dichas inversiones. Ante este escenario, urge articular las distintas estrategias de gestión del crecimiento y el desarrollo a través de políticas de Estado y de procesos de democratización de las decisiones públicas, lo cual es posible mediante una participación ciudadana efectiva.

En los últimos años, las actividades extractivas se han incrementado sin que los beneficios económicos de la minería se hayan traducido en procesos de desarrollo sostenible de las localidades en que opera. Esta realidad se ha hecho más notoria y en forma dramática en el contexto de severos impactos sanitarios, laborales, económicos e institucionales producidos por la pandemia del COVID-19. A esta situación se suma el hecho de que las actividades de las grandes empresas extractivas han acentuado los conflictos sociales y ambientales, estos últimos en torno a la defensa de los derechos al agua y al territorio. Lamentablemente, la conflictividad produce significativos costos, entre otros, de carácter social, económico y ambiental, en perjuicio sobre todo de las comunidades afectadas, cuyo acceso a la toma de decisiones es muy limitado.

Una adecuada regulación de los mecanismos de participación ciudadana, en este caso, de los CMVAP, contribuiría a contar con una estrategia para la prevención y solución de los conflictos sociales y ambientales que se generan y que ahora son muy significativos, debido a que la gestión pública no promueve ni genera adecuadamente el traslado de los beneficios de las actividades económicas extractivas a la mejora de la calidad de vida de las poblaciones locales ni actúa convenientemente en su rol de relacionamiento entre empresas extractivas y comunidades locales.

### 6.3 SITUACIÓN ACTUAL

El periodo de pandemia extendido durante los años 2020 y 2021 ha afectado el funcionamiento de los CMVAP, que previamente ya padecían una serie de limitaciones organizacionales, logísticas y de soporte público y privado. Esta vez las restricciones han sido mayores para las organizaciones sociales promotoras de los comités debido a los protocolos existentes que impedían la participación presencial, los espacios de desarrollo de capacidades (básicamente remotas) y los escasos mecanismos de acompañamiento de las entidades públicas competentes. Aun con el aprendizaje para adaptarse a los medios impuestos por los protocolos sanitarios, la dinámica de los comités devino en pérdida de convocatoria, en ausencia de acciones de monitoreo ambiental. Peor aún, pareciera que durante ese lapso no se hubiera promovido ni constituido más mecanismos similares. Contrario a esta situación de estancamiento, las actividades extractivas se mantuvieron pujantes y, en muchos casos, se consideraron como un factor de riesgo de proliferación de contagios debido a la intensa movilización de trabajadores.

La capacidad organizativa de los CMVAP no ha sido suficiente para atender con eficiencia y pertinencia diversas situaciones negativas frente a los ecosistemas y su biodiversidad (mayormente agua y suelos) por acción de las actividades extractivas, lo que ha ocasionado conflictividad con diversos grados de tensión y violencia, situaciones en las cuales no se ha apreciado mayormente la presencia de los comités sino de otros actores e instituciones tanto públicas (OEFA, MINAM, MINEM, ANA) como sociales (comunidades campesinas, rondas campesinas, ONG y sus redes). Varias de estas organizaciones sociales cobraron protagonismo como respuesta a una serie de agresiones a los derechos sociales, ambientales y económicos de las comunidades, no así los CMVAP, que en otros contextos deberían contribuir con la vigilancia y control ambiental correspondientes, ya sea para la prevención o para la creación de evidencia de riesgos o daños a ser advertidos, denunciados o superados. De acuerdo a la información obtenida, han sido muy limitadas las iniciativas y experiencias de la actuación movilizadora de los CMVAP.

Las formas de constitución de los CMVAP no necesariamente han respondido a lo que la normatividad sugiere, sino que han tenido otras variantes como los llamados Comités de Vigilantes Ambientales, constituidos en Espinar, con soporte de ONG defensoras de los derechos humanos. O formas semejantes a comités de defensa. O instancias más formales dependientes de la estructura municipal con roles cercanos a los CMVAP. Y ello debido justamente al escaso fomento de la participación local en los mecanismos de vigilancia de la actividad extractiva por parte del Estado, incluyendo como causal a la situación de pandemia.

### 6.4 OBJETIVO DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA

Es necesario establecer políticas públicas que permitan lo siguiente:

- Unificar criterios para consolidar la institucionalidad de la participación de las comunidades en la vigilancia y el monitoreo ambiental.
- Otorgar un carácter vinculante a las funciones de los CMVAP.
- Generar una regulación adecuada de las actividades que ejecutan las comunidades de las áreas de influencia directa, con el respeto a sus derechos socioculturales, ambientales y económicos.

### 6.5 ESTRATEGIAS

#### *De institucionalización:*

- Establecer los roles y alcances de los CMVAP, fundamentalmente como espacios de participación, movilización y sensibilización, no solo como fiscalizadores. Deberían ser una instancia con capacidad de formular propuestas y propiciar más iniciativas de desarrollo de temas como liderazgo, gestión local, género, manejo de conflictos, diálogos y saberes culturales, e intercambio de experiencias.

- Crear y reforzar alianzas con universidades, organizaciones juveniles, campesinas, de mujeres, de profesores, para desarrollar capacidades de los monitores en los CMVAP, así como para contribuir al fortalecimiento de formas de gobernanza ambiental.
- Que los CMVAP de carácter local posean el reconocimiento y acreditación formal de los municipios, gobiernos regionales y del Ministerio del Ambiente.
- Establecer las estructuras de funcionamiento y los mecanismos de participación de las y los monitores, definiendo sus roles y responsabilidades. Se debe garantizar la participación activa y entusiasta de ambientalistas, como también de personal profesional y técnico igualmente comprometido, propiciando la presencia de hombres y mujeres de la localidad correspondiente.
- Considerar la creación de diversos mecanismos compensatorios para facilitar, estimular y garantizar la participación comprometida de los monitores y las monitoras en los CMVAP.
- Complementar las acciones de los CMVAP con la creación o fortalecimiento de las gerencias de gestión ambiental como unidades con capacidad operativa y en las que los Comités cuenten con más respaldo y apoyo.
- Incidir para que los instrumentos de planificación y de gestión territorial incorporen mecanismos de acompañamiento diversos y de carácter más permanente y vinculante, orientados a apoyar los procesos participativos de monitoreo y vigilancia ambiental.

#### **De desarrollo de capacidades**

- Establecer coordinadamente con los sectores públicos competentes y las organizaciones de la sociedad civil un plan de desarrollo de capacidades para monitoras y monitores ambientales y los CMVAP que tenga un carácter permanente y un financiamiento suficiente y sostenible.
- Garantizar la formación técnica y profesional de jóvenes monitores de la localidad para que se conviertan en futuros responsables de los procesos de monitoreo conducidos por los CMVAP, en coordinación con las universidades de los territorios correspondientes.
- Garantizar los recursos para la adquisición y mantenimiento de equipos para su uso en los procedimientos diversos de monitoreo y vigilancia.
- Generar capacidades para un adecuado conocimiento e implementación de los protocolos, por parte de las instancias públicas, en las acciones de los CMVAP<sup>16</sup>.

- Comunicar y difundir los procesos implementados por los CMVAP para facilitar su reconocimiento, coordinación y soporte por parte de las autoridades competentes, empresas extractivas y la opinión pública.

#### **De mejoras en la normatividad**

- Retomar y actualizar la normatividad referida a los procesos de participación, en particular de los CMVAP, a partir de las diversas iniciativas de proyectos de ley sobre sobre Vigilancia y Monitoreo Ambiental, cuyos mecanismos son propuestos como instancias autónomas en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, y como parte de los procesos de dialogo y de negociación frente a la conflictividad socioambiental.
- Garantizar el reconocimiento legal de los CMVAP como asociaciones autónomas con pleno derecho de cumplimiento de sus roles y funciones y en el marco de la normatividad nacional vigente. Que las acciones de monitoreo y vigilancia sean extensivas a todas las actividades que impacten sobre los recursos naturales y no solo del agua, con un enfoque territorial, de cuenca; así como asegurar su presencia en todas las fases de la actividad extractiva.
- Incluir en las iniciativas legales atribuciones claras y vinculantes de los mecanismos de vigilancia y monitoreo que puedan considerar aspectos como la declaración de emergencia ambiental y el establecimiento de áreas críticas que afectan la vida y salud por su nivel de contaminación; participación en los procesos de zonificación y ordenamiento territorial; elaboración de propuestas de áreas libres de actividades extractivas cuando estas pongan en riesgo la vida de la gente; facultad para realizar monitoreos discrecionales y acreditados a las instalaciones de las empresas y territorios conexos; incluir a los mecanismos de vigilancia y monitoreo en las fases de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental;
- Generar, desde iniciativas legislativas y ministeriales, mecanismos de financiamiento que garanticen la independencia, transparencia y sostenibilidad de los CMVAP. Pueden considerarse formas de alianza público-privadas y de cooperación con esos fines, incluyendo los medios de rendición de cuentas de los fondos destinados el funcionamiento y fortalecimiento de los CMVAP.

<sup>16</sup> Por ejemplo, desde sectores de la sociedad civil se observan situaciones en las que el OEFA archiva expedientes en curso generados por los comités o no invita o incorpora a estos en sus procesos de fiscalización. Habría que considerar en qué casos ocurren estos hechos para precisar la pertinencia de las observaciones, dado que el OEFA señala que genera mecanismos de monitoreo participativo desde el 2012, incorporando a los comités u otras vías de carácter informal. En 2016 realizaron más de cuarenta monitoreos. Cabe señalar que el OEFA no promueve comités sino diferentes formas de participación ciudadana. La ANA, por su parte, acredita la representación de la población para cada reunión convocada, no necesariamente con participación permanente de los comités.

**Aspectos claves para considerar en las nuevas políticas sobre los CMVAP<sup>17</sup>:**

- En primer lugar, que la organización del comité esté integrada por personas comprometidas que posean una conducta ética y responsable. Asimismo, que se deba escoger un(a) coordinador(a) que se encuentre inscrito(a) en la entidad pública correspondiente.
- En segundo lugar, es aconsejable que las evaluaciones se efectúen una vez que se establezca el comité y que la comunidad intervenga en todo el proceso.
- En tercer lugar, es necesario el uso de procedimientos técnicos adecuados y debidamente concertados.
- En cuarto lugar, es fundamental la difusión y socialización de los resultados y hallazgos obtenidos por las actividades de monitoreo y vigilancia, así como el desarrollo del proceso.
- Finalmente, habría que mantener una acción vigilante mediante una permanente evaluación de la relación entre el comité, el municipio, el Estado y la empresa minera, así como de los instrumentos utilizados en todo el proceso de monitoreo y vigilancia ambiental.

**6.5 ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN DE ACTORES INSTITUCIONALES INVOLUCRADOS**

Considerando los diversos actores involucrados se hace las siguientes recomendaciones de estrategias:<sup>18</sup>

**Desde las entidades del Estado**

- Promover los mecanismos de participación ciudadana generando los protocolos básicos para la conformación y funcionamiento de los CMVAP, considerando las particularidades que puedan presentarse de acuerdo con las diversas realidades (tipos de empresa, tipos de comunidad, niveles de representación, reglamentos, requisitos, etc.) y en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.
- Facilitar canales que permitan a los CMVAP contar con la información necesaria para cumplir con su labor.
- Generar espacios de desarrollo de capacidades (formación y asistencia técnica) para que los CMVAP cuenten con las condiciones necesarias para desarrollar sus acciones.

<sup>17</sup> Astocondor, M (2013). Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativa. [https://cooperaccion.org.pe/wpcontent/uploads/2015/07/Cartilla\\_Comites\\_Monitoreo\\_Vigilancia\\_Ambiental\\_2013-Jun.pdf](https://cooperaccion.org.pe/wpcontent/uploads/2015/07/Cartilla_Comites_Monitoreo_Vigilancia_Ambiental_2013-Jun.pdf)

<sup>18</sup> Las recomendaciones se han organizado considerando la información de las relatorías, las conclusiones de eventos de los CMVAP y los comentarios de los representantes de la sociedad civil y de entidades públicas que participaron en talleres programados con ese fin.

- Facilitar los canales y recursos (de manera directa o mediante aval) que permitan a los CMVAP dotarse de equipos básicos de monitoreo técnicamente aceptados y validados por la autoridad competente.
- Promover reuniones permanentes de coordinación de los CMVAP con las entidades públicas pertinentes y las empresas correspondientes a fin de generar espacios de diálogo, y atender de manera oportuna las observaciones e inquietudes que se presenten.
- Comprometer a la Defensoría del Pueblo a cooperar de forma más persistente con los CMVAP.
- Dar soporte a los procesos de acreditación de los CMVAP como parte de su fortalecimiento, formalización y legitimización técnica y social.

**Desde la sociedad civil**

- Garantizar la conformación de los CMVAP con personas que cuenten con representatividad, interés, capacidad y vocación de diálogo y servicio a la comunidad.
- Generar los mecanismos más adecuados de rendición de cuentas e información permanente a la comunidad a la cual representan dichos comités respecto a su desempeño y los resultados de su labor.
- Contar con la capacitación necesaria en términos de manejo de protocolos de monitoreo, normatividad, competencias, entre otros, para garantizar un desempeño idóneo y en el marco del estado de derecho.
- Contar con los canales de relacionamiento permanente ante las autoridades públicas competentes (ANA, MEM, MINAM, municipios, empresa minera, entre otros).
- Realizar la selección más adecuada de las personas que conformen los CMVAP para que cumplan a cabalidad sus funciones y reúnan los requisitos para la correspondiente certificación.

**Desde las empresas privadas**

- Facilitar información necesaria y transparente para que los CMVAP puedan cumplir con su labor.
- Facilitar los espacios de diálogo para abordar el tratamiento de las eventualidades que se presenten en el marco del cumplimiento de las funciones de los comités.
- Desde un enfoque de RSE, facilitar equipos que permitan un monitoreo más efectivo y riguroso dentro de los alcances y competencias de los CMVAP.
- Generar relaciones de intercambio de los organismos competentes de monitoreo de las empresas con los representantes de los CMVAP.
- Participar permanentemente de los espacios de coordinación que se establezcan entre los CMVAP, las entidades competentes del Estado y las demás organizaciones de sociedad civil que participen.

**Desde la cooperación internacional**

- Facilitar información técnica y normativa para el mejor desempeño de los CMVAP.
- Facilitar recursos para que los CMVAP puedan contar con equipos e insumos necesarios para el cumplimiento de sus funciones de manera rigurosa, en el marco de las competencias que posea, así como requisitos para el proceso de certificación que se requiera.
- Propiciar espacios de formación e intercambio como parte de un proceso de desarrollo de capacidades para los representantes de los CMVAP, de las entidades públicas competentes, de los medios de comunicación, de las empresas privadas y de la sociedad civil organizada.

**Desde los medios de comunicación**

- Difundir adecuadamente información que contribuya con las prácticas de prevención y de remediación, si fuera el caso, contando siempre con la información oficial correspondiente.
- Difundir las acciones cumplidas por los CMVAP en el marco de las competencias que posean.
- Difundir los acuerdos que se generen en los espacios de diálogo y coordinación entre los CMVAP, las entidades públicas y las empresas privadas, estimulando los procesos de consenso.

**REFERENCIAS**

- Acosta, A. (2016). Post-extractivismo: entre el discurso y la praxis. Algunas reflexiones gruesas para la acción. *Ciencia Política*, 11 (21), 287–332. <https://doi.org/10.15446/cp.v11n21.60297>
- Aguilar, L. F. (2017). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera Norte*, 22 (43), 187–213. <https://doi.org/10.17428/rfn.v22i43.876>
- Alegre, A. (septiembre de 2008). Instrumentos de Gestión Ambiental en Seminario de Derecho Minero, Fiscalización y Legislación Ambiental Aplicada a la Minería. [Diapositivas de PowerPoint]. <https://docplayer.es/69481049-Instrumentos-de-gestion.html>
- Asociación Civil Labor, AVINA, BENALA, Instituto de Redes de Desarrollo Social Red Social y OXFAM GB (2007). *Comités de monitoreo y vigilancia ambiental participativos: recomendaciones para una minería moderna y responsable*. Grupo de Diálogo, Minería y Desarrollo Sostenible. <https://www.grupodedialogo.org.pe/documentos/cartilla.pdf>
- Astocasa, N. (2010). El paradigma emergente de la gobernanza y sus posibilidades para el replanteamiento de la gestión pública y de la democracia en el Perú. *Contribuciones a las Ciencias Sociales* <https://www.eumed.net/rev/ccss/08/neap.htm>
- Astocondor, M (2013). *Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativa*. [https://cooperacion.org.pe/wpcontent/uploads/2015/07/Cartilla\\_Comites\\_Monitoreo\\_Vigilancia\\_Ambiental\\_2013-Jun.pdf](https://cooperacion.org.pe/wpcontent/uploads/2015/07/Cartilla_Comites_Monitoreo_Vigilancia_Ambiental_2013-Jun.pdf)
- Balbín, D. (s/f). Monitoreo y vigilancia participativos (Marco legal, rol de actores y recomendaciones de política). Labor – CLW.
- Ballón, E., Viale, C., Monge, C., Patzy, F., De la Puente, L. (2017). *La Agenda de la Sociedad Civil Frente a las Industrias Extractivas en América Latina*. Ford Foundation, Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas.

- Bárcena, A. (13 de marzo de 2020). Alicia Bárcena reafirma urgencia de transitar hacia un modelo de desarrollo más sostenible que permita aumentar la productividad y alcanzar la igualdad en la región. *CEPAL*. <https://www.cepal.org/es/noticias/alicia-barcena-reafirma-urgencia-transitar-un-modelo-desarrollo-mas-sostenible-que-permita>
- Bárcena, A. (5 de febrero de 2020). "América Latina ha perdido el tren de la política industrial y la innovación" / Entrevistada por Ignacio Fariza. *El País*. [https://elpais.com/economia/2020/02/05/actualidad/1580921046\\_527634.html](https://elpais.com/economia/2020/02/05/actualidad/1580921046_527634.html)
- Ballón, E. et al. (2017). Minería y marcos institucionales en la región andina. El superciclo y su legado, o las difíciles relaciones entre políticas de promoción de la inversión minero-hidrocarbúrfica y las reformas institucionales. Reporte de investigación. Lima: Natural Resource Governance Institute.
- Bebbington A., Abdul-Gafaru, A., Humphreys, D., Hinfelaar, M., Sanborn, C. (2019) *Gobernanza de las industrias extractivas. Política, historia, ideas*. Fondo Editorial Universidad del Pacífico.
- Caldas, D., Castillo Santa María, N., Castillo Palacios, F. (2021) Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible del Perú. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas de la Universidad Metropolitana del Ecuador*. Volumen 6/ Número 3/ Setiembre-Diciembre-2021. <https://remca.umet.edu.ec/index.php/REMCA/article/view/438/45>
- Carlier, A., León, A., Xavier A. (2017). *Tercer encuentro nacional de comités de monitoreo y vigilancia ambiental participativos en minería*.
- El Comercio (6 de septiembre de 2011). ¿Qué derechos se harán valer con la Ley de Consulta Previa? *El comercio*. <https://archivo.elcomercio.pe/politica/gobierno/lo-que-debes-saber-sobre-nueva-ley-consulta-previa-noticia-1164035>
- Institute (CIRDI) Report 2017-04. <https://cirdi.ca/wp-content/uploads/2017/09/2014-071-CMVAP-Report-Spanish-with-map-20170905.pdf>
- Lanegra, I. (2018) *El camino ambiental hacia la OCDE - El Perú y la implementación de las recomendaciones en materia ambiental*. Grupo Justicia Fiscal Perú.
- León, M., Muñoz, L. (2019) *Guía para la elaboración de los estudios de caso sobre la gobernanza de los recursos naturales*. CEPAL- Serie Recursos Naturales y Desarrollo N°192.

- Ménard, R. (2011). *Guía para la Implementación de Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativos*. Proyecto de reforma del sector de recursos minerales del Perú (PERCAN). [http://www.minem.gob.pe/archivos/publicacion-Gu%C3%ADa\\_Comit%C3%A9\\_Monitoreo\\_y\\_Vigilancia\\_Ambiental\\_Participativo\\_110912-5ofzz17z49v9zuz6.pdf](http://www.minem.gob.pe/archivos/publicacion-Gu%C3%ADa_Comit%C3%A9_Monitoreo_y_Vigilancia_Ambiental_Participativo_110912-5ofzz17z49v9zuz6.pdf)
- Monge, C. (3 de diciembre 2021). *Las alianzas nacionales e internacionales para fortalecer una gobernanza regional de protección de los derechos humanos y ambientales ante el avance del extractivismo. Construcción de gobernanza en un contexto de extractivismo en los países andinos*. Cuarto evento preparatorio, Cusco, Perú.
- Natural Resource Governance Institute (2020) *¿Una nueva carrera hacia el fondo? Desafíos de gobernanza para el sector minero en América Latina en tiempos de COVID-19*. [https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/desafios\\_de\\_gobernanza\\_minera\\_covid-19\\_-\\_documento\\_de\\_trabajo.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/desafios_de_gobernanza_minera_covid-19_-_documento_de_trabajo.pdf)
- Neyra Souplet, R. V. (2019). Violencia y Extractivismo en el Perú contemporáneo. *Historia Ambiental Latinoamericana Y Caribeña (HALAC) Revista De La Solcha*, 9 (2), 210–236. <https://doi.org/10.32991/2237-2717.2019v9i2>.
- Redacción Gestión (4 de noviembre de 2014). Presentan proyecto de ley para reconocimiento de la vigilancia y monitoreo ambiental. *Gestión*. <https://gestion.pe/peru/politica/presentan-proyecto-ley-reconocimiento-vigilancia-monitoreo-ambiental-151281-noticia/>
- Rojas, L. (2011). *El triángulo, el feedback, lo mío, "el juez" y la telaraña: El pentágono verde para el desarrollo de libertades en la reforma silenciosa del Estado*. <https://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2012/10/Comit%C3%A9s-de-monitoreo-y-vigilancia-ambiental-participativos.pdf>
- Vigilancia ambiental participativos en minería*. Canadian International Resources and Development
- Calle, I (s/f). Mesa redonda: la minería y los derechos de acceso. [Diapositivas de PowerPoint]. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. <https://docplayer.es/25805695-Mesa-redonda-la-mineria-y-los-derechos-de-acceso-isabel-calle-valladares-sociedad-peruana-de-derecho-ambiental.html>
- "Monitoreo y vigilancia participativos" (Marco legal, rol de actores y recomendaciones de política). Doris Balvín, Asesora en Gestión Ambiental Labor – CLW. <https://es.slideshare.net/grupodialogo/monitoreo-y-vigilancia-participativos-marco-legal-rol-de-actores-y-recomendaciones-de-politica-presentation>

# ANEXO 1

## DIAGNÓSTICO RÁPIDO DE ALGUNOS CMVAP

### 1. ASOCIACIÓN DE VIGILANTES Y MONITORES AMBIENTALES DE ESPINAR-CUSCO

#### Nivel de funcionamiento

- **¿Desde cuándo?:**
  - a. Entre 2008 y 2015 se formaron comités de monitoreo ambientales comunitarios que fueron capacitados y se les entregó un kit de monitoreo (multiparámetro).
  - b. En el 2017, en Espinar, se conformó el Comité Impulsor de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Comunitario, integrado por pobladores de las diferentes comunidades de influencia directa del proyecto minero Glencore Antapaccay. Esta organización se creó dentro de las iniciativas de la mesa técnica del convenio Marco.
  - c. En el 2018, se creó la Asociación de Vigilantes y Monitores Ambientales de Espinar.
- **Frecuencia de reuniones**
  - a. Los comités comunales de monitoreo ambiental no tuvieron activo funcionamiento institucional.
  - b. El comité impulsor estuvo activo aproximadamente durante un año y posteriormente se desactivó.
  - c. En la actualidad, la asociación de vigilantes y monitores ambientales tiene vida activa y sus integrantes se reúnen mensualmente.
- **Tiene recursos para funcionar (dinero, local, instrumentos)**
  - a. Los comités comunales tenían apoyo de la Vicaría de Solidaridad de Sicuani.
  - b. El comité impulsor actualmente está desactivado.
  - c. La Asociación de Vigilantes y Monitores Ambientales tiene el apoyo de Derechos Humanos Sin Fronteras DHSF y actualmente cuenta con los aportes económicos de sus socios.

#### Composición

- **¿Quiénes lo conforman?**
  - a. Los comités comunales estaban conformados por los mismos comuneros de las comunidades aledañas/cercanas al complejo minero.
  - b. El comité impulsor surgió y estuvo conformado por pobladores representantes de las comunidades cercanas y zonas de influencia directa del complejo minero.
  - c. La asociación está conformada por comuneros de las comunidades campesinas de Huisa, Huisa Ccollana, Alto Huarca y recientemente Alto Huancañé. La integran también pobladores urbanos.

#### • Hombres y mujeres

- a. No se tiene registro de los comités comunales.
- b. No se tiene registro o actas del comité impulsor, sin embargo, de los cinco miembros de su directiva, una era mujer.
- c. La Asociación de Vigilantes y Monitores Ambientales tiene 38 socios, de los cuales cerca de 29 son los que participan regularmente. La mayoría son varones, sin embargo, una mujer es su actual presidenta.

#### Agenda

#### • ¿Qué temas se han abordado?

- a. Los comités comunales generalmente han sido capacitados en el uso de los kits de monitoreo.
- b. El comité impulsor se dedicó, sin mucha fuerza, al fortalecimiento de capacidades de los comuneros y comuneras en temas de vigilancia y monitoreo. Los resultados de estas experiencias no son visibles y, en suma, solo se impartió información sin resultados.
- c. La Asociación de Vigilantes y Monitores Ambientales recibió capacitación sobre monitoreo y vigilancia, uso de los kits de monitoreos (multiparámetros), derechos y territorio, entre otros.

#### • Han alcanzado acuerdos, consensos, y realizado acciones concretas

- a. En el caso de los comités comunales y del comité impulsor no se tiene registro.
- b. En el caso de la Asociación de Vigilantes y Monitores Ambientales se llegó a realizar contramuestras en un trabajo coordinado con el ANA (debe precisarse que estas solo fueron contramuestras con uso de multiparámetro).

#### Importancia

- a. En los casos de los comités comunales y del comité impulsor su participación no ha sido relevante.
- b. La Asociación de Vigilantes y Monitores Ambientales ha participado en monitoreo solo para agua tanto para calidad como para cantidad. De igual modo realizaron monitoreos a nivel de macroinvertebrados. Por otro lado, realizan trabajos de incidencia para que el Estado, en sus diferentes niveles, transparente los resultados de los monitoreos (ANA, OEFA, DIRESA, DIGESA, etc.).
- c. Estos monitoreos no son vinculantes al no contar con reconocimiento oficial.
- d. En Espinar, después de 2012, año en que se dio el conflicto social y la lucha por la reformulación del convenio Marco, en la mesa de diálogo se acordó realizar el monitoreo permanente desde los diferentes sectores del Estado.



## 2. CVMAP CHALLHUAHUACHO-COTABAMBAS-APURÍMAC

### Nivel de funcionamiento

- **¿Desde cuándo?:**
  - a. Entre 2006 y 2008 se conformó el Centro para el Monitoreo Ambiental De Las Bambas.
- **Frecuencia de reuniones**
  - a. No se registra.
- **Tiene recursos para funcionar**
  - a. Tenían apoyo directamente de la empresa minera.

### Composición

- **¿Quiénes lo conforman?**
  - a. Estaba conformado por ciudadanos de los distritos de Challhuahuacho y Progreso.
- **Hombres y mujeres**
  - a. No se tiene registro.

### Agenda

- **¿Qué temas se han abordado?**
  - a. Monitoreo del río Challhuahuacho (lo que más se ha dado).
- **Han tenido acuerdos, consensos, acciones concretas**
  - a. Se desconoce.

### Importancia

- a. Su presencia no ha servido de mucho, la población nunca estuvo conforme con esta organización.
- b. A la fecha está inactiva.

## 3. COMITÉ VECINAL DE PUERTO HUARMEY

### Nivel de funcionamiento

- **¿Desde cuándo?:**
  - a. Desde hace aproximadamente diez años y a esta organización pertenecen todos los pobladores del puerto Huarney.
- **Frecuencia de reuniones**
  - a. Se reúnen permanentemente como consecuencia de los recientes sucesos (paros y movilizaciones frente a la minera Antamina en la comunidad campesina de Aquia, provincia de Huarney, entre otros lugares de la región Ancash)
- **Tiene recursos para funcionar**
  - a. No tiene ningún recurso económico, ni locales u otros medios.
  - b. La población brinda un aporte económico, ya sea de forma voluntaria o a solicitud del comité.

### Composición

- **¿Quiénes lo conforman?**
  - a. Toda la población de Puerto Huarney pertenece a este comité.
  - b. La Junta directiva está conformada por:
    1. Presidente
    2. Vicepresidente
    3. Secretario
    4. Tesorero
    5. Vocal
  - c. Cuentas con estatutos y libro de actas.

### Agenda

- **Temas que se han abordado**
  - a. Los principales son los siguientes:
    - Salud y medioambiente. Monitorear los efectos de la contaminación de las aguas de mar, de consumo humano y sus efectos en la salud humana. Solicitan que se hagan los análisis de las condiciones de salud en la población.
    - Educación. Proponen mejorar la enseñanza y mejores condiciones de educación para nuestros hijos.
    - Trabajo. La empresa Antamina ofreció 5 000 empleos, ahora solo hay para 5 trabajadores en forma rotativa cada 6 meses y para ingresar exigen muchos requisitos.
- **Acuerdos, consensos, acciones concretas**
  - a. La actual junta directiva está iniciando su periodo de gestión y los acuerdos se toman en directa consulta con la población, como, por ejemplo, para las movilizaciones frente al paro de Aquia y las movilizaciones en el puerto.

### Importancia

- a. Ha servido, pero los resultados son muy pocos.
- b. La población está descontenta, es por eso que la actual junta directiva ha iniciado movilizaciones para exigir un diálogo con la minera Antamina, sin obtener respuestas favorables de la empresa.
- c. Ha ayudado a resolver o esclarecer problemas, pero muy poco, debido a que las anteriores juntas directivas celebraban acuerdos a favor de la empresa minera. No hay más detalles.
- d. Tiene la confianza de la comunidad.
- e. A la empresa no le interesa participar.
- f. Están exigiendo a la empresa y a las autoridades (municipalidad, gobierno) que se hagan análisis de las aguas del mar, la salud de las personas y que la empresa cumpla con generar empleo.

### Comentario

Hace unos diez años se conformó esta instancia a iniciativa de los mismos pobladores, debido a que no tenía mayor relación con el CMVAP de Huarney. Hoy exigen la responsabilidad social de la empresa minera, ser parte del área de influencia directa y así recibir beneficios del canon.

## 4. COMITÉ DE MONITOREO, VIGILANCIA Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL DE HUARMEY

### Nivel de funcionamiento

- **¿Desde cuándo?:**
  - a. Desde hace más o menos veinte años, cuando llegó Antamina y fue creada por la Resolución Ministerial 194-2001- PCM
- **Frecuencia de reuniones**
  - a. Se reúne permanentemente cuando es necesario (semanal, mensual o de urgencia).
- **Tiene recursos para funcionar**
  - a. Cuenta con apoyo financiero de la empresa minera ANTAMINA, la que asume el pago del local institucional, pago de personal administrativo (secretario técnico y asistente técnico).
  - b. Cuenta con página web e instrumentos de gestión institucional.
  - c. Cuenta con un plan estratégico (por cinco años) y un plan operativo anual (financiado por el Estado).

### Composición

- **¿Quiénes lo conforman?**
  - a. Está conformado por las siguientes instancias de miembros:
    1. Plenos y organizaciones de la población
    2. Participantes, organizaciones y representaciones sectoriales
    3. Invitados, sectores y empresas privadas
- **Hombres y mujeres**
  - a. No hay información.

### Agenda

- **¿Qué temas se ha abordado?**
  - a. Todos los relacionados a ambiente, capacitación, difusión, asesorías, pasantías, prácticas profesionales a estudiantes; en coordinación con todas las entidades del Estado. Las evaluaciones y monitoreo ambiental los realizan las entidades del Estado como ANA, OEFA, MINAM y MINEM.
  - b. El CVMAP apoya y facilita esas actividades de las entidades del Estado. Los resultados se exponen a la población.
- **Acuerdos, consensos, acciones concretas**
  - a. Los acuerdos se toman en la junta directiva y se presentan a las organizaciones para su aprobación.

### Importancia

- a. Sirve a la población, empresas agropecuarias, municipalidades y sectores públicos. Ha ayudado a resolver o esclarecer problemas.
- b. Tiene la confianza de la comunidad, de la población en general, de las empresas, la municipalidad, entre otras instituciones.
- c. Tienen convenios con universidades y colegios.
- d. El soporte de la empresa es parcial e insuficiente, aunque señalan formalmente que están interesadas en participar y brindar más apoyo.
- e. Se hacen cargo de todo lo relacionado al monitoreo ambiental.

### Comentarios

El CMAVP expresa su preocupación sobre el riesgo de la continuidad de su funcionamiento institucional cuando la empresa Antamina ya no continúe apoyando, ante el aviso de la empresa del cierre de las actividades mineras dentro de diez años. Esta situación la están advirtiendo y manifestando a la población para saber cómo hacerle frente.

Este CVMAP de Huarmey no tiene coordinación con el Comité Vecinal del Puerto de Huarmey, sin embargo, consideran que van a buscar un acercamiento.

## 5. COMITÉ DE MONITOREO AMBIENTAL PARTICIPATIVO, ORCOPAMPA – CHILCAYMARCA

### Nivel de funcionamiento

- **¿Desde cuándo?:**
  - a. Desde el año 2010 hasta la actualidad.
- **Frecuencia de reuniones**
  - a. Una vez al mes.
- **Recursos para funcionar**
  - a. Sí, los recursos económicos son otorgados por el Instituto del Diálogo e Instituto Lides.

### Composición

- **¿Quiénes lo conforman?**
  - a. Representantes de comunidades campesinas, Estado, empresa y la Asociación Civil Labor como secretaria técnica del comité.
- **Hombres y mujeres**
  - a. No hay información.

### Agenda

- **¿Qué temas se ha abordado?**
  - a. Principalmente técnicos y normativos relacionados al monitoreo de la calidad de agua.
  - b. De manera transversal temas como desarrollo, residuos sólidos, igualdad de género y cambio climático.
- **Han tenido acuerdos, consensos, acciones concretas**
  - a. Consensos principalmente en la elección de los laboratorios certificados y el plan de trabajo anual.

### Importancia

- a. Es un espacio o instancia de importancia ya que fomentan la igualdad de capacidades entre actores de un territorio.
- b. Su utilidad se manifiesta en que, a lo largo de los años, han disminuido los conflictos socioambientales por el agua.
- c. Tiene la confianza de la comunidad en buena medida.
- d. La empresa participa como un actor más.
- e. Ha monitoreado la calidad de agua dos veces por año.

### Comentario

A nivel nacional es el primer Comité de Monitoreo que cuenta con una plataforma virtual donde se muestra el histórico de resultados desde el año 2012. Adjunto el link para su revisión.  
<https://labor.org.pe/reporte/>

## 6. COMITÉ DE GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE (COGEMA) HUALLANCA

### Nivel de funcionamiento

- **¿Desde cuándo?:**
  - a. Desde el 2002. Surge a partir de la convocatoria de la municipalidad y constituir el Comité de Gestión del Medio Ambiente (COGEMA).
  - b. Esta institución duró hasta más o menos el 2008.
- **Frecuencia de reuniones**
  - a. Las reuniones se celebraban de acuerdo a las necesidades e intereses de la población. En ese entonces, se sentía mucha preocupación por la disminución de pastos para el ganado como consecuencia de la presencia de la mina Santa Luisa, Antamina y otras pequeñas.
- **Recursos para funcionar**
  - a. No tenían dinero propio, pero recibían semillas de SUCO-Canadá para sembrar y mejorar los pastos, cuya cantidad y calidad estaba disminuyendo.
  - b. La preocupación e interés central de los ganaderos fue el cuidado del pasto.
  - c. Recibieron apoyo para la capacitación de los integrantes del COGEMA,
  - d. Se promovió el Centro Ecológico (tratamiento de residuos sólidos) y acompañamiento para presentación del monitoreo de las aguas de ríos y usos de aguas en el interior de las minas, entre otras iniciativas.

### Composición

- **¿Quiénes lo conforman?**
  - a. La Junta Directiva, conformada por:
    1. Presidente,
    2. Secretario,
    3. Tesorero y
    4. 2 vocales (todos varones).
  - b. Este comité estuvo conformado por representantes de siete comunidades campesinas y quince barrios de los asentamientos humanos de Huallanca, quienes, en sus asambleas, elegían a sus representantes.
- **Hombres y mujeres**
  - a. Todos hombres.

### Agenda

- **Temas abordados**
  - Recuperación, protección, siembra de pastos para la crianza del ganado.
  - Análisis del suelo de los pastos.
  - Cuidado de la contaminación de los ríos y aire.
  - La municipalidad obligó a las minas a cuidar las aguas que utilizan y a no arrojar residuos al río.
- **Acuerdos, consensos, acciones concretas**
  - a. Los acuerdos se celebraban en presencia de los delgados y representantes de las comunidades campesinas, los asentamientos humanos y también ganaderos particulares.

### Importancia

- a. Sirvió para que la población se interese por los efectos y consecuencias de la contaminación del aire, suelos y agua frente al deterioro y disminución de pastos. Incluso sembraron pastos y obtuvieron buenos resultados.
- b. Se realizó un buen trabajo para defender el ambiente y por eso el pueblo respaldó sus actividades.
- c. Se contaba con la confianza y apoyo de la población en general.
- d. Las empresas mineras en ningún momento se acercaron ni mostraron interés alguno.
- e. Las actividades se realizaron con el apoyo de SUCO-Canadá y la municipalidad de Huallanca, la cual le proporcionó un espacio para instalar la oficina y celebrar las reuniones.
- f. Como monitoreo, se instaló el centro ecológico para el traslado y tratamiento de los residuos sólidos, el cual existe hasta ahora y está a cargo de la municipalidad, pero está desatendido.
- g. Igualmente se inició el cuidado de las aguas del río, del aire y del suelo para pastos.

### Comentarios

La iniciativa surge de la convocatoria de la municipalidad distrital para la conformación de la Comisión Ambiental Municipal, a la que se sumaron la ONG SUCO-Canadá, Solidaridad, Unión y Cooperación Organizada.

COGEMA en ningún momento recibió ni manejo dinero propio: el apoyo financiero provino de SUCO-Canadá. Los avances del COGEMA fueron transferidos a la Municipalidad Distrital de Huallanca.

Actualmente su existencia es nula, solo aparece como denominación administrativa y no desarrolla mayores acciones desde el 2008.

## 7. COMITÉ DE VIGILANCIA Y MONITOREO AMBIENTAL PARTICIPATIVO DE JUPROG-ANTAMINA ANCASH

### Nivel de funcionamiento

- **¿Desde cuándo?:**
  - a. Este comité surgió en el 2015.
  - b. Realiza vigilancia ambiental del agua, el aire, y el suelo; y centraliza los proyectos ambientales.
  - c. Tiene antecedentes. En el 2002, a partir de una iniciativa municipal, se creó el Comité de Gestión del Medio Ambiente (COGEMA), el cual funcionó hasta el 2008.
- **Frecuencia de reuniones**
  - a. Las reuniones se realizan con relativa frecuencia y de acuerdo a las necesidades e intereses de la población.
- **Recursos para funcionar**
  - a. Cuentan con varias fuentes de apoyo, en particular, con el soporte técnico de la Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayo (UNASAM).

### Composición

- **¿Quiénes lo conforman?**
  - a. Su junta directiva está compuesta de:
    1. Presidente
    2. Vicepresidente
    3. Secretario de economía
    4. Secretario de prensa y propaganda
    5. Dos vocales.
  - b. En el comité cuentan con representación las comunidades campesinas.
  - c. El equipo técnico lo establece la Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo (UNASAM) en cumplimiento de un convenio con la facultad de Ciencias Ambientales, la cual les presta apoyo, cuando el comité lo solicita, a través de profesionales de diferentes especialidades.
- **Hombres y mujeres**
  - a. Todos hombres.

### Agenda

- **Temas abordados**
  - Control de polvareda generada por la actividad minera.
  - Fiscalización de un proyecto de pastos para las comunidades.
  - Vigilancia y mejora de las carreteras de acceso.
  - Monitoreo y recojo de muestras para evaluaciones de calidad de agua.
- **Acuerdos, consensos, acciones concretas**
  - a. El comité tiene un manejo muy local. No cuenta con el reconocimiento de instancias sectoriales ni de las municipalidades.

### Importancia

- a. Radica en la representación local actuando como los principales vigilantes ambientales en los entornos mineros donde escasea la presencia de las entidades gubernamentales (ANA, OEFA, MINEM, MINAM, entre otros).
- b. Se trata de un comité que conoce y defiende bien su entorno ambiental y eso es conocido y respetado por la empresa.
- c. Igualmente, el comité participa en mesas de diálogo con entidades públicas (PCM, DIGESA, MINEM, SENASA, DIRESA) sobre las evaluaciones de calidad de agua.
- d. Promueve la participación de representantes de las comunidades campesinas, agencias municipales e instituciones educativas.

### Comentarios

Se requiere más apoyo público (reconocimiento) para fortalecer la capacidad de acción del comité, pues su alcance es muy local.

Asimismo, se requiere promover más el desarrollo de capacidades tanto técnicas como sociales.

Lo interesante del comité es su capacidad de relacionamiento local con las comunidades campesinas y la población, así como su actuación como vigilantes ambientales.

## 8. GERENCIA DE GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE GRAU APURIMAC

### Nivel de funcionamiento

- **¿Desde cuándo?:**
  - a. No se trata de un CMVAP como tal sino de una instancia municipal que tiene como competencias la vigilancia y el monitoreo de la gestión ambiental en la provincia de Grau en coordinación con las municipalidades distritales. Desarrolla labores de sensibilización y educación, campañas, entre otras actividades.
- **Frecuencia de reuniones**
  - a. De acuerdo a la dinámica municipal establecida y las necesidades del caso.
- **Recursos para funcionar**
  - a. Cuentan con el presupuesto municipal, aunque es insuficiente dada la enorme demanda existente.
  - b. No cuenta con el equipo humano, presupuesto o equipos de apoyo logístico suficientes.

### Composición

- **¿Quiénes lo conforman?**
  - a. Es un equipo de gerencia establecido de acuerdo a la estructura organizativa del Municipio Provincial de Grau.
- **Hombres y mujeres**
  - a. Igual cantidad de mujeres y hombres.

### Agenda

- **Temas abordados**
  - Sensibilización a la población sobre el cuidado y respeto al medio ambiente en sus comunidades, en sus viviendas, en sus chacras.
  - Concientización frente a la contaminación ambiental mediante talleres y campañas masivas en coordinación con el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Educación.
- **Acuerdos, consensos, acciones concretas**
  - a. La gerencia es un espacio reconocido por ser parte del municipio y realiza acciones en coordinación con las organizaciones campesinas, las entidades ministeriales y las ONG.

### Importancia

- a. No es un CMVAP, pero cumple las funciones de uno debido a su estrecha relación (por el origen y la comunicación en lengua quechua) con las comunidades campesinas. Además, está muy familiarizado con sus problemáticas.
- b. La tendencia es al fortalecimiento de la gerencia debido a la presencia y articulación con otras instituciones del Estado, ONG, empresas privadas, y organizaciones de la población, así como de mujeres.

### Comentarios

Hace falta emitir ordenanzas municipales que atiendan temas ambientales sensibles y prioritarios como la quema de pastizales, el cuidado y protección del agua y de los bosques nativos. Y que obliguen a las mineras a que cumplan sus obligaciones (acciones de mitigación ambiental, plan de cierre de minas, entre otras).

Esta gerencia municipal no solo debe ser una oficina, sino una unidad ejecutora con capacidad de gestionar proyectos para así obtener mejores resultados.

Se necesita más materiales de trabajo de campo y más apoyo logístico.

## COMENTARIOS-RESUMEN DE LOS DIAGNÓSTICOS

Los CMVAP surgen a partir de la década de 2000 en diferentes regiones del país con presencia de la gran minería, entre ellos, COGEMA-Huallanca y Huarmey (Ancash) en el 2002, Challhuahuacho-Cotabambas (Apurímac) entre el 2006 y el 2008, Espinar (Cusco) en el 2008, Orcopampa-Chilcaymarca (Arequipa) en el 2012 y Juprog-Antamina (Ancash) en el 2015. Se crearon a partir de la motivación por la protección y defensa de los recursos naturales y el ambiente de sus entornos comunales. En la gran mayoría de los casos surgieron gracias al soporte de diversos actores externos a las comunidades, desde la cooperación internacional, las universidades y las empresas privadas, hasta las entidades públicas. Este es un aspecto a considerar para el relanzamiento de los CMVAP.

En el proceso y desarrollo de las actividades de los diferentes CMVAP, en relación a la composición de sus integrantes y las realidades de sus agendas, sus tareas se diversificaron: monitoreo de la calidad del agua, aire y suelo, así como capacitación en monitoreo y vigilancia ambiental, educación y sensibilización ambiental. En algunos casos, durante la ejecución de sus agendas recibieron el apoyo de instancias públicas especializadas como la ANA, el OEFA, el MINAM, la DIGESA, el MINEM y los municipios (Huallanca, Ancash, Grau, Apurímac), a la par de contar con asesorías por parte de universidades (Juprog-Ancash) y ONG (Labor-Arequipa, SUCO-Canadá). Los resultados de las acciones realizadas por los CMVAP no han sido plenamente difundidos o no son de conocimiento de las poblaciones locales debido a su carácter técnico y especializado o porque las propias organizaciones no los han compartido. Esta situación aminora la participación de las poblaciones en las actividades de los CMVAP, quienes, en un principio, apoyaron con entusiasmo a estas organizaciones. En varios casos las agendas de los CMVAP se ampliaron y diversificaron, así como los espacios de coordinación y representación, a nivel regional y nacional, a través de redes, asociaciones y plataformas, entre otros.

Por sus orígenes, eran indistintamente las asambleas comunales o los representantes de las comunidades locales los que decidían quiénes integraban los comités, en la mayoría de los casos. Luego se sumaron ONG, representantes de empresas, algunas con apoyo económico directo (como Antamina en Huarmey o Glencore en Tintaya), así como también con reconocimiento oficial de la PCM.

Sus juntas directivas estaban, y siguen estando, conformadas mayoritariamente por hombres. La presencia de las mujeres en estas organizaciones es mínima: por lo general, ocupan cargos subalternos. Además, los CMVAP, casi en su totalidad, carecen de fondos económicos para fortalecer su institucionalidad o garantizar la ejecución de acuerdos, planes de acción o hacerles frente a necesidades inmediatas. Sus integrantes y dirigentes cumplen sus funciones de forma voluntaria, por una vocación de servicio a la comunidad, según sus capacidades y disponibilidad.

## ANEXO 2 EVOLUCIÓN DE INSTRUMENTOS LEGALES DESDE 1996 A LA FECHA

INSTRUMENTOS LEGALES	RESUMEN
<b>NACIONALES</b>	
<p><b>30/10/1993</b> Constitución Política del Perú, 1993. Protección Ambiental.</p>	<p>El derecho a la participación, en forma individual y asociada, es reconocido como derecho fundamental de la persona. A su vez forma parte el derecho a la remoción de autoridades de elección popular y el derecho a presentación de iniciativas legislativas (Art. 2). Este es ampliado mediante el derecho a la ciudadanía y su participación en asuntos públicos (elegir y ser elegido), referéndum y solicitud de rendición de cuentas de su jurisdicción municipal (Art. 31). Derechos de sindicalización y negociación colectiva (Art. 28).</p>
<p><b>30/03/2009</b> Ley N° 29338. Ley de Recursos Hídricos.</p>	<p>El agua es patrimonio de la Nación, es inalienable e imprescriptible, es un bien de uso público de protección ambiental; su manejo es integral y sostenible mediante cuencas hidrográficas con activa participación de la población organizada (Art. 3, principios). Promueve la cultura del agua para garantizar la demanda y satisfacción de las presentes y futuras generaciones.</p> <p>Se crea el sistema nacional de gestión de recursos hídricos con la finalidad de garantizar la gestión y aprovechamiento sostenible, incremento, cumplimiento de políticas y gestión integrada multisectorial del agua.</p>
<p><b>13/10/2005</b> Ley N° 28611. Ley General del Ambiente.</p>	<p>Define y establece el marco normativo ambiental para el ejercicio del derecho, justicia, vida saludable en un ambiente sano, y gestión de recursos naturales como patrimonio nacional, en el marco de la política nacional del ambiente que orienta las políticas ambientales para los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local).</p> <p>Establece los procedimientos de participación ciudadana, acceso a información, presentación de denuncias respecto a riesgos y daños ambientales; así como también reconoce el derecho a la participación mediante la presentación de opiniones y puntos de vista para la toma de decisiones en la gestión ambiental (Art. 46, 48). Reconoce el rol e importancia de los pueblos originarios, sus conocimientos colectivos y sus aportes para su aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales.</p>

## INSTRUMENTOS LEGALES

## RESUMEN

## NACIONALES

**15/07/1997**

Ley N° 26842.

Ley General de Salud.

**PARTICIPACION CIUDADANA**

El derecho de las personas a participar de forma individual o mediante asociaciones en la promoción y mejoramiento de la salud (Art. 14); así como también el usuario tiene derecho al respeto a su dignidad e intimidad, reserva de información de las condiciones de su salud, que se le brinde información respecto a las condiciones del servicio, entre otros derechos.

**VIGILANCIA**

La producción y comercialización de alimentos y bebidas de consumo humano están sujetas a control y vigilancia con el fin de que garanticen su calidad y condiciones sanitarias para la salud humana, bajo la responsabilidad de las autoridades de salud correspondientes.

**25/06/1997**

Ley N° 26821.

Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.

Ley en arreglo a la constitución política y el código del medio ambiente. Promueve y regula los recursos naturales renovables y no renovables, en tanto son patrimonio nacional, para la satisfacción de las necesidades humanas. Precisa la participación ciudadana en el derecho de formular peticiones y promover iniciativas de carácter individual o colectivo ante las autoridades competentes, conforme a ley.

El Estado asume la función de promoción, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, su desarrollo tecnológico y científico, entre otras disposiciones y funciones, en concordancia de normas sectoriales y los niveles de gobierno.

## SECTORIALES

**28/07/1996**

Resolución Ministerial N° 335-96-EM-SG.

Reglamento de Participación Ciudadana mediante el Procedimiento de Audiencias Públicas en el Trámite de Aprobación de Estudios de Impacto Ambiental.

Solo regulaba las audiencias públicas que se realizaban en Lima. Contenía regulaciones restrictivas de la participación ciudadana (PC). Actualmente, mediante la Resolución Ministerial 535-2004-MEM-DM, reglamenta la participación ciudadana en actividades energéticas en el marco de los procedimientos administrativos para evaluación de estudios de impacto ambiental.

**09/01/2000**

Resolución Ministerial N° 728- 99-EM/VMM.

Reglamento de Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales presentados ante el MEM.

Contiene regulaciones menos restrictivas a la participación ciudadana (PC). Luego de la realización de la audiencia pública, el público tenía un plazo de quince (15) días calendario para alcanzar opiniones y sugerencias.

Dirige el procedimiento de las audiencias públicas (paso a paso), incluyendo plazos para la participación ciudadana en la evaluación de los estudios de impacto ambiental. Deja sin efecto la Resolución Ministerial N° 335-96-EM/SO.

## INSTRUMENTOS LEGALES

## RESUMEN

## SECTORIALES

**21/12/2002**

Resolución Ministerial N° 596-2002-EM/DM.

Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales en el Sector Energía y Minas.

Incorpora la realización de talleres previos al inicio de la elaboración del estudio de impacto ambiental (EIA), durante la elaboración del EIA como proceso de participación ciudadana (PPC) y una vez presentado el estudio ante el Ministerio de Energía y Minas (MEM).

Se estableció un plazo de treinta (30) días calendario siguientes a la realización de la audiencia pública para la remisión de opiniones.

Hace precisiones para una activa participación de personas que pueden ser impactadas por ejecución del proyecto minero o energético; así como aclara que no son necesarias las audiencias públicas para:

a. Exploración minera: EA. b. Hidrocarburos: EIAP, EIA de grifos con capacidad menor a 4500 gl. c. Electricidad: EIA para distribución menor a 30 MW. d. PAMA para pequeños mineros y mineras artesanales.

**12/12/2003**

Decreto Supremo N° 042-2003-MEM.

Establece compromiso previo como el requisito para el desarrollo de actividades mineras.

Las empresas mineras, mediante el compromiso previo como requisito para el desarrollo de actividades mineras, deben comprometerse a:

- Realizar la producción minera en un marco de excelencia ambiental
- Respetar las instituciones, autoridades y población local
- Dialogar de manera continua con las autoridades y las poblaciones locales
- Fomentar preferentemente la contratación y capacitación de la mano de obra local
- Adquirir preferentemente bienes y servicios de la zona
- Colaborar en la creación de oportunidades de desarrollo más allá de la vida de la actividad minera

**27/05/2008**

Decreto Supremo N° 028-2008-EM.

Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero.

El artículo N° 5, inciso 5.5, habla sobre la vigilancia ciudadana, sobre la cual «las poblaciones involucradas tienen el derecho de efectuar el monitoreo, control y seguimiento de las medidas, acciones, obligaciones y compromisos adoptados por el titular minero respecto a los aspectos ambientales y sociales relacionados con su actividad.» Además, en el artículo N° 6 de esta norma se define como mecanismos de participación ciudadana al «monitoreo y vigilancia ambiental participativos». Deja a decisión de autoridades «competentes» determinar los mecanismos de participación, los mismos que estarán en relación a las condiciones y características del área de influencia minera.

El artículo N° 9. «Financiamiento de la participación ciudadana en los proyectos mineros. El titular minero, en coordinación con la autoridad competente, y de acuerdo a las características y dimensión del proyecto minero, podrá proponer la constitución de un fondo privado voluntario para que la población ubicada en el área de influencia directa del proyecto pueda financiar las actividades de revisión y formulación de observaciones a los estudios ambientales durante los procedimientos de evaluación respectivos.



**INSTRUMENTOS LEGALES**

**RESUMEN**

**SECTORIALES**

El fondo podrá ser complementado con aportes de terceros. Para el financiamiento de las actividades de vigilancia y monitoreo ambiental participativo, el titular minero podrá proponer la constitución de un fondo, o en su defecto, la autoridad podrá disponer su constitución, en atención a los potenciales riesgos ambientales que pueda implicar la actividad o de las condiciones y particularidades socio ambientales de la operación».

La participación ciudadana es considerada en las etapas de exploración, operación y cierre de la actividad minera.

**26/06/08**

Resolución Ministerial N° 304-2008-MEM/DM.

Regula el proceso de participación ciudadana en el subsector minero.

Amplía el rango de los mecanismos de participación ciudadana, más allá del procedimiento de revisión y aprobación del EIA, señalándose que también comprende la obligación de informar a las poblaciones de las áreas con concesiones mineras de la gran y mediana minería acerca del alcance del derecho de concesión otorgado.

Se reiteró el plazo de treinta (30) días para remisión de opiniones, el cual fue modificado por el nuevo reglamento ambiental minero para regresar al plazo de quince (15) días calendario.

La vigilancia ambiental incorpora y reconoce los mecanismos y formas locales (tradicionales) de organización y cultura local.

**17/08/2010**

Decreto Supremo N° 052-2010-MEM.

Modifican artículos del Decreto Supremo N° 042-2003- MEM que estableció compromiso previo como el requisito para el desarrollo de actividades mineras y normas complementarias.

Se añaden los siguientes principios:

Enfoque de Desarrollo Sostenible: contribuye al desarrollo sostenible y procura la participación activa y conjunta de y con la población de las áreas de influencia.

Excelencia ambiental y social: búsqueda de la gestión social y ambiental con excelencia, y uso y manejo responsables de los recursos naturales para impulsar el desarrollo sostenible.

Cumplimiento de acuerdos: asumidos en convenios, actas, contratos y estudios ambientales por parte de todos los involucrados.

Relacionamiento responsable: respeto a personas e instituciones, autoridades, costumbres y culturas locales, y promoción de acciones que fortalezcan la confianza a través de procesos participativos y de prevención y gestión de conflictos, así como la utilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

**14/91/2014**

Resolución Ministerial N° 011-2014-MEM/DM.

Resuelven implementar el Sistema de Evaluación Ambiental en Línea-SEAL.

Implementación en el MINEM del Sistema de evaluación ambiental en línea (SEAL) para ampliación y modificación de estudios técnicos en proyectos de inversión con impacto ambiental no significativo para actividades de gran y mediana minería.

**INSTRUMENTOS LEGALES**

**RESUMEN**

**SECTORIALES**

**02/09/2014**

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032-2014-OEFA/CD Lima.

Aprueban Reglamento de Participación Ciudadana en las Acciones de Monitoreo Ambiental a cargo de OEFA

Se crea el Reglamento de Participación Ciudadana de las Acciones de Monitoreo Ambiental a cargo de la OEFA que involucra la participación en la etapa de evaluación ambiental, no en la de supervisión. La OEFA efectuará el mencionado monitoreo cuando esté justificado por razones de sensibilidad ambiental, conflictividad socioambiental u otros criterios previstos en el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental; pudiendo cualquier persona natural o jurídica solicitar al OEFA que evalúe la pertinencia de realizar el monitoreo ambiental participativo. Es aplicable a todas las personas naturales o jurídicas que participen en las acciones de monitoreo ambiental que están a cargo del OEFA. La deficiencia encontrada en este reglamento es la articulación de la función de la OEFA con las funciones de los CMVAP, dado que problematiza la participación con nuevos requisitos previos.

**18/02/2015**

Decreto Supremo N° 006-2015-MINAM,

Transferencia de funciones a SENACE

Aprueban el cronograma de transferencia de funciones de las autoridades sectoriales al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - SENACE en el marco de la Ley N° 29968.

**31/12/2015**

Resolución Judicial N° 112-2015-SENACE-J

Aprueban Manual de EIA-d

Manual de la Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental detallados (EIA-d) - Subsector minería del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - SENACE

**18/12/2015**

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2015-OEFA/CD. -

Aprueban el Modelo de Reglamento de Supervisión Ambiental

Por medio de la presente se aprueba el Modelo de Reglamento de Supervisión Ambiental, el cual consta de tres (3) Títulos, seis (6) Capítulos, diecinueve (19) Artículos, una (1) Disposición Complementaria Final y dos (2) Anexos, y forma parte de la presente Resolución.

**22/12/2015**

Resolución Ministerial N° 348-2015-VIVIENDA.- Aprueban Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental - PLANEFA del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, correspondiente al año 2016.

A través de la presente norma se aprueba el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental - PLANEFA del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento correspondiente al año 2016, que como Anexo forma parte integrante de la presente Resolución.

## INSTRUMENTOS LEGALES

## RESUMEN

## SECTORIALES

<b>28/03/2016</b> Resolución Judicial N° 033-2016-SENACE-J, Aprueban documento técnico de gestión social	Documento técnico normativo denominado Herramienta de gestión social para la certificación ambiental del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles- SENACE.
<b>27/02/2016</b> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 003-2016-OEFA/CD Modifican el Reglamento de participación ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA	Modificar los Artículos 3, 13, 23, 24, 25 y 28 del Reglamento de Participación Ciudadana en las Acciones de Monitoreo Ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2014-OEFA/CD.
<b>23/02/2017</b> Decreto Supremo N° 057-2017-MINEM Reglamento de Participación Ciudadana en el marco de la Ley de Sistema Nacional de Evaluación	El artículo 3 define la aplicación de la participación ciudadana en etapas: a) Previa a la presentación del estudio ambiental b) Durante la ejecución del estudio ambiental c) Posterior a la aprobación del estudio ambiental Es ampliada en los Art. 4, 5 y 6 sobre mecanismos de participación ciudadana en el marco del SEIA.
<b>09/06/2018</b> DECRETO REGIONAL N° 002-2018-AREQUIPA Aprueban Reglamento Interno de los Comités de Vigilancia Ambiental para una Minería Sostenible – COVAMS	Artículo 1. Aprueban Reglamento Apruébese el Reglamento Interno de los Comités de Vigilancia Ambiental para una Minería Sostenible – COVAMS creados por Ordenanza Regional N° 346-AREQUIPA
<b>29/11/2019</b> Decreto Supremo N° 010-2019-MINAM Protocolo Nacional de Monitoreo de la Calidad Ambiental del Aire	El objetivo general es estandariza los criterios técnicos para el monitoreo ambiental del aire en el país a fin de generar información de calidad, comparable, compatible, confiable y representativa.

## INSTRUMENTOS LEGALES

## RESUMEN

## SECTORIALES

<b>30/10/2021</b> Decreto Supremo N° 030-2021-MINAM Aprueban Límites Máximos Permisibles para emisiones atmosféricas de las actividades de generación termoeléctrica de generación termoeléctrica. Resolución Ministerial N° 084-2021-MINAM, el Ministerio del Ambiente.	El cumplimiento de los LMP aprobados es obligatorio para las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, de derecho público, privado o de capital mixto, consorcio u otro tipo de sujeto de derecho, que operen o propongan operar unidades de generación termoeléctrica (UGT) en el territorio nacional destinadas a la generación eléctrica para el mercado eléctrico y/o de uso propio, cuya potencia nominal sea igual o mayor a 0,5 MW y que empleen combustibles sólidos, líquidos y/o gaseosos.
<b>08/03/2021</b> Decreto Supremo N° 005-2021-EM que aprueba la modificación del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos	Artículo 1. Modificar el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM. Modifíquense los artículos 29, 40, 42-A, 58, 66, 68, 97, 98, 99, 100, 100-A, 102 y 103 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM.
<b>07/09/2021</b> Decreto Supremo N° 027-2021-MINAM Modifica el Reglamento de la Ley N° 24031, Ley del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología - SENAMHI, aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-85-AE, y aprueba servicio prestado en exclusividad por el SENAMHI	Se faculta a SENAMHI a prestar servicios en exclusividad de «Evaluación de documentos técnicos sobre modelamiento de dispersión de contaminantes atmosféricos», para la elaboración de estudios relacionados a actividades de investigación, comercio, industria u otros fines productivos o no, con la finalidad de determinar que el impacto de las concentraciones de los contaminantes atmosféricos en la calidad del aire no represente un riesgo para la salud y el ambiente.
<b>28/10/2021</b> Resolución Ministerial N.º 209-2021-MINAM. Instrumentos para el monitoreo y evaluación del cumplimiento del Plan Integral Frente a la Minería Ilegal - Plan Restauración aprobado por Decreto Supremo N° 017-2021-MINAM	Los instrumentos tienen por objeto establecer las disposiciones para la remisión y procesamiento de la información que permitirá a la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente evaluar el cumplimiento del Plan Restauración y elaborar el reporte semestral de seguimiento.

Este documento ha sido publicado en el marco del Programa de Gobernanza Ambiental (EGP) para la Gestión Sostenible de los Recursos Naturales, ejecutado conjuntamente por la Agencia Sueca de Protección Ambiental (SEPA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Perú. El trabajo contó con el financiamiento y apoyo técnico del Canadian International Resources and Development Institute (CIRDI) y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Sida).



**PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS  
PARA EL DESARROLLO**

Av. Jorge Chávez 275, piso 4 - Miraflores,  
Lima - Perú  
Teléfono: (511) 625-9000

[undp.org/es/peru](http://undp.org/es/peru)